Zeitschrift
für die gesamte Staatswissen-
schaft

1905.

Tübingen

I. ABHANDLUNGEN.

DIE ENTWICKELUNG DER SELBSTVERWALTUNG FRANKREICHS IM 19. JAHRHUNDERT.

VON

HANS L. RUDLOFF.

Vorbemerkung. Wir kennen keinen Gegenstand aus der französischen Verwaltungslehre, der in jeder Beziehung gründlicher untersucht worden wäre als derjenige der lokalen Verwaltung. Seit der grossen Revolution haben die gesetzgebenden Versammlungen Frankreichs immer und immer wieder die Gemeinde- und Departementsorganisation beraten; sie beraten sie heute noch. Die Sammlung der in diesen Debatten von den führenden Politikern jeder Epoche gehaltenen Reden würde eine kleine Bibliothek füllen. Jedes neue politische Regime hat die vorhergehende lokale Verwaltungsgesetzgebung mehr oder weniger von Grund aus umgearbeitet oder doch umzuarbeiten versucht. Allen parlamentarischen Debatten über diesen Gegenstand sind zahlreiche Schriften vorausgegangen oder nachgefolgt, Gelegen-

heitsschriften, von denen mehrere bleibenden Wert haben, und in die Tiefe gehende wissenschaftliche Arbeiten, von denen einige berühmt sind[1]). — Es gibt indessen keine Arbeit, wenigstens

1) Literatur. *Anisson, E.*, Centralisation administrative et ses dangers dans un Etat démocratique. 1849. — *Arréat, L.*, Décentralisation et la loi départementale. 1871. — *Aucoc, L.*, Conférences sur l'administration et le droit administratif, 3e édit. 1885. — Derselbe, Les Controverses sur la Décentralisation administrative. 1895. — *Avenel*, (Vte d'), La Réforme administrative. 1891. — *Barante*, (Bon de), Des Communes et de l'aristocratie. 1821. — *Barrot, O.*, Rapport fait au nom de la commission de l'administration intérieure sur le livre II du projet de loi concernant les cantons (Journal officiel vom 12. Juli 1851). — Derselbe, De la Centralisation et de ses effets. 1861. — *Batbie*, Traité de droit public et administratif. III, IV. 2e édit. 1885. — *Béchard*, Essai sur la Centralisation administrative. 1836. — Derselbe, De l'administration intérieure de la France. 1851. — *Bellange*, Le gouvernement local en France et l'organisation du canton. 1900. — *Block, M.*, Dictionnaire de l'administration française (Art. Décentralisation). 1855/56. 4e édit. 1898. — Derselbe, Les communes et la liberté, étude d'administration comparée. 1875. — Derselbe, La police et l'autorité municipale (Revue politique et parlamentaire, Sept. 1894). — *Boissy d'Anglas*, Exposé des motifs du projet de Constitution de l'an III (Moniteur (Journal officiel) v. 1. Juli 1795). — *Bonald*, (Vte de), De la loi sur l'organisation des corps administratifs par voie d'élection. 1829. — *Boudenoot*, Proposition de loi tendant à l'organisation cantonale (Journal officiel v. 4. Nov. 1898, Doc. parl.). — *Boutarel*, La Décentralisation. Réformes administratives et financières. — *Boyer de Sainte-Suzanne*, La vérité sur la Décentralisation. 1861. — *Brème*, (De la), Des Conseils généraux. 1862. — *Broglie*, (Duc de), Vues sur le gouvernement de la France. Mai 1870. — *Champagne, Em.*, Du passé, du présent et de l'avenir de l'organisation municipale de la France. 1848. — *Charriaut*, Enquête sur la Décentralisation. 1895. — Derselbe, La Décentralisation. Enquête documentaire. (Nouvelle Revue internationale 1898). — *Chatellier* (du), Administration collective de la France avant et depuis 1789. — *Cère, P.*, La Centralisation administrative. 1865. — *Chevillard*, De la division administrative de la France et de la Centralisation. 1855. — *Constant, B.*, Cours de politique constitutionelle, Edition Laboulaye, 1861 (Chap. 12: Du pouvoir municipal). — *Cormenin*, (de), Droit administratif. 6e Edit. 1840 (Introduction). — *Cornudet*, Proposition de loi tendant à la Décentralisation administrative par la division de la France en 24 régions (Journ. offic. v. 25. Mai 1895, Doc. parl.). — *Crisenoy*, Les petites communes en France et en Italie. 1886. — *Crosnier*, Etat du pouvoir municipal et de ses variations depuis la Restauration jusqu' au 23 février 1828. (1829). — Décentralisation (Un projet de). 1865. Décentralisation (De la), Objections au projet du Comité de Nancy, par un ancien préfet. 1866. — Décentralisation et Régime représentatif. 1863. — (La) Décentralisation à l'oeuvre. 1863. — (De la) Décentralisation et des partis. 1865. — *Deschanel, P.*, La Décentralisation. 1895. — *Deloynes*, La loi départementale française du 10 août 1871 et la loi provinciale belge du 30 avril 1836. (1873). — *Descola*, L'emancipation départementale. 1869. — *Deshayes*, De la Décentralisation administrative 1846. — *Deshaires*, De la Décentralisation administrative. 1864. — *Ducrocq*, Cours de droit administratif. 1862. 7e Edit. 1897—1899. — *Dupin*, Introduction aux lois des communes. 1823. — *Dupont-White*, L'Individu et l'Etat. 2e Edit.

unseres Wissens, die sich speziell die Aufgabe gestellt hätte, in entwickelungsgeschichtlicher Darstellung zu zeigen, welcher An-

---

1858. — Derselbe, La Centralisation. 1860. — Derselbe, La liberté politique considérée dans ses rapports avec l'administration locale. 1864. — *Duvergier*, Collection des Lois, décrets etc. — *Favé*, La Décentralisation. 1870. — *Ferrand, J.*, Les institutions administratives en France et à l'étranger. 1879. — Derselbe, Les Pays libres. 1884. — Derselbe, L'organisation municipale de Paris. 1887. — Derselbe, Césarisme et Démocratie. 1905. — *Ferron*, (H. de), Institutions municipales et provinciales comparées. 1884. — *Flourens, E.*, Organisation judiciaire et administrative de la France et de la Belge. 1875. — *Florent-Lefèvre*, De la Décentralisation ou essai d'un système de Centralisation politique et de Décentralisation administrative. 1849. — *Foncin*, Les Pays de France. Projet de fédéralisme administratif. 1898. — *Fontarèches*, (Bon de), La Souveraineté du peuple. La Décentralisation. 1865. — *Fournier*, (de Flaix), Les Réformes nécessaires. 1869. — *Goblet, R.*, Proposition de loi tendant à l'organisation des Conseils cantonaux (Journal officiel v. 20. Mai 1882, Doc. parl.). — *Gustave*, Les Réformes administratives. 1894. — *Grasserie*, (De La), L'Etat fédératif. 1897. — *Hauriou*, Etude sur la Décentralisation. 1892. — *Henrion de Pensay*, Du pouvoir municipal et de la police des communes. 1822. 6e Ed. 1840. — *Herman*, Traité d'administration départementale. 1855. — *Hesse*, L'administration provinciale et communale en France et en Europe. 1870. — *Hovelacque*, Proposition de loi tendant à l'organisation départementale et cantonale et à l'abolition de la tutelle administrative (Journ. offic. v. 29. Mai 1890, Doc. parl.). — *Jolly, L.*, La fédération seule forme de la Décentralisation dans les Démocraties. 1865. — *Kérigant*, La Liberté de la France (par la Décentralisation). 1865. — *Labbé*, Le Manifeste de Nancy et la Démocratie. 1865. — *Laboulaye*, Paris en Amérique. 1862. — Derselbe, Le parti libéral, son programme et son avenir. 1864. — *Laboulie*, (de), Rapport fait, au nom de la commission de l'administration intérieure sur le livre III du projet de loi concernant les départements (Moniteur v. 6. Nov. 1851). — *Lacroix, S.*, Autonomie (communale). La Grande Encyclopaedie, IV. — Derselbe, Proposition de loi d'organisation municipale de Paris (Journ. offic. v. 28. Januar 1886, Doc. parl.). — *Larcy*, (de), La Décentralisation de 1789—1870. (Correspondant, April 1870) — *Labussière*, Proposition de loi tendant à la révision de l'organisation municipale (Journ. offic. v. 8. Nov. 1898, Doc. parl.). — *Lanessan*, (de), Proposition de loi tendant à l'organisation municipale (Journ. off. v. 10. Febr. 1883, Doc. parl.). — Derselbe, La République démocratique. 1897. — *Lavergne*, (Léonce de), Les Assemblées provinciales sous Louis XVI. 1879. — *Lebon, F.*, La Décentralisation. 1870. — *Leroy-Beaulieu, P.*, L'administration locale en France et en Angleterre. 1872. — Derselbe, La Réforme municipale en France (Revue des Deux-Mondes v. 15. Mai 1871). — Derselbe, L'Etat moderne et ses fonctions. 1899. — *Le Play*, La Réforme sociale en France, II. 4e Ed. 1895. — *Leullier*, Du Canton considéré comme organe de Décentralisation. — *Luçay*, (comte de), Les Assemblées provinciales sous Louis XVI et les divisions administratives de 1789. 2e Ed. 1871. — Derselbe, La Lettre impériale du 24 Juin 1863 et la Décentralisation. (Revue critique de législation et de jurisprudence, Sept. 1866). — Derselbe, La Décentralisation. 1895. — *Marc-Carthy*, (comte de), Les Assemblées départementales devant la France parlamentaire. 1870. — *Marcère*, (de), La Politique d'un Provincial, Lettre 15—19. (1869). — Derselbe, Rapport fait au nom de la commission chargée d'examiner les pro-

teil an der Lokalverwaltung im Frankreich des 19. Jahrhunderts der Selbstverwaltung zugewiesen worden ist. Indem wir diese

positions de loi municipale: 1. de M. F. Dreyfus, 2. de M. Folliet, 3. de M. Cuneo d'Ornano (Journ. off. v. 19. Dezbr. 1882, Doc. parl.). — Derselbe, Lettre sur la Décentralisation (Revue politique et parlamentaire, April 1895). — Derselbe, La Décentralisation. Projet de réforme de la loi municipale du 5 avril 1884. (1895). — *Martignac*, (de), Projets de loi concernant l'organisation municipale et départementale (Moniteur v. 9. Febr. 1829). — *Maurras*, *Ch.*, La Décentralisation. 1898. — *Millet*, *R.*, Les Institutions locales en France (Revue des Deux-Mondes v. 15. Oktober 1887). — *Mony*, De la Décentralisation. 1871. — *Mounier*, (Bon), Rapport à la Chambre des Pairs sur le projet de loi municipale (Moniteur v. 20. März 1834 und v. 28. März 1837). — Derselbe, Rapport à la Chambre des Pairs relatif au projet de loi sur les attributtions des Conseils généraux (Moniteur v. 5. März 1837 und vom 11. April 1838). — *Pascaud*, *H.*, De l'organisation communale et municipale en Europe, aux Etats-Unis et en France. 1877. — *Penanrun*, (de), Décentralisation, le passé, le présent, l'avenir. 1870. — *Pertusier*, De la Décentralisation et de la Brochure de Nancy. 1866. — *Pierrot*, Menus propos sur la Décentralisation. 1900. — *Picot*, *G.*, La Décentralisation et ses différents aspects. 1900. — *Pistoye*, (de), De la Centralisation administrative. 1872. — *Prévost-Paradol*, La France nouvelle. 1868. — *Proudhon*, Du principe fédératif. 1863. — *Pyfferoen*, Les Réformes communales. 1895. — *Raudot*, La France avant la Révolution. 2e Ed. 1841. — Derselbe, La Décentralisation (Correspondant, Nov. 1858, Juni 1861, April 1870). — Derselbe, L'administration locale en France et en Angleterre (Correspondant, Aug. 1868). — *Regnault*, *E.*, La Province, ce qu'elle est, ce qu'elle doit être. 1861. — *Raynouard*, Histoire du droit municipal en France. 1829. — *Rémusat*, (Ch. de), Politique libérale. 1860. — Revue de la Décentralisation. 1870. — Revue provinciale. 1848/49. — *Riencourt*, (de), La question de la Décentralisation. — *Roederer*, Discours sur les motifs du projet de loi concernant la division du territoire et l'administration (Moniteur v. 19. Pluviôse des Jahres VIII). — *Rouchon*, La Décentralisation municipale et la loi de 1884. — *Saint-René Taillandier*, La Réforme municipale en France (Revue des Deux-Mondes v. 15. Juli 1872). — *Saulnier*, De la Centralisation administrative en France. 1833. — *Saint-Pulgent*, (L. de), Programme de réformes administratives. 1871. — *Simon*, *J.*, De la Démocratie et de la Décentralisation. 1849. — Derselbe, La Liberté. 1859. — Derselbe, La Liberté politique. Chap. IV. 1866. — *Stein*, *L.*, Die Verwaltungslehre. Zweiter Teil. Die Selbstverwaltung und ihr Rechtssystem. 1869. — *Savary*, Un projet de loi sur la Décentralisation. 3e Ed. 1870. — *Taine*, *H.*, Le Régime moderne. 1891. — *Thuillier*, Exposé des motifs du projet de loi sur les Conseils généraux et les Conseils municipaux (Moniteur v. 24. Febr. 1865). — *Tourangin*, Rapport au Conseil d'Etat concernant l'organisation départementale (1851). — *Tocqueville*, (A. de), De la Démocratie en Amérique. I. 14. Ed. 1865. — Derselbe, L'Ancien Régime et la Révolution. 1865. — *Toulza*, (de), De l'administration des communes en France. 1868. — *Vaillant*, Congrès décentralisateur de Lyon; nos réserves. 1870. — *Valori*, (de), De la Réforme administrative. 1848. — *Vatimesnil*, (de), Rapport fait au nom de la commission de l'administration intérieure sur le livre I du projet de loi concernant les communes (Moniteur v. 21. Juni 1851). — *Vivien*, Rapport fait au nom de la commission chargée de l'examen du projet de loi sur l'administration municipale (Moni-

Frage auf den folgenden Seiten zu beantworten versuchen, glauben wir also, eine vorhandene Lücke in der Selbstverwaltungs-Literatur auszufüllen.

Einleitung.

Frankreich hat keinen wirklichen Selbstverwaltungsorganismus. Die französische Sprache verfügt daher auch über kein dem deutschen Wort Selbstverwaltung entsprechendes Wort [1]). Es ist also nicht nur natürlich, sondern, um nicht hie und da daneben zu reden, sogar notwendig, uns völlig klar darüber zu werden, was alles in die »praktischen Selbstverwaltungseinrichtungen« einzubegreifen ist. In Bezug auf das heutige administrative Frankreich — und das ist das Frankreich seit 1800 — dieses: In der Gemeinde liegt die eigentliche Verwaltung in den Händen einer einzigen Person, des Maires, und durchschnittlich 14—18 Personen, der Munizipalrat, widmen den Gemeindegeschäften einige Tage oder einige Stunden viermal im Jahr, sich darauf beschränkend, zu beraten, zu entscheiden und zu kontrollieren. Im Arrondissement versammeln sich durchschnittlich 7—9 Personen, der Arrondissementsrat, während einiger Stunden zweimal im Jahr, um die Vorlesung eines Berichtes entgegenzunehmen, den Beitrag des Arrondissements zu den direkten Steuern auf die Gemeinden zu repartieren und Wünsche auszusprechen. Im Departement endlich beraten, entscheiden und kontrollieren durchschnittlich 32—35 Personen, der Generalrat, während einiger Tage alle 6 Monate, und 4—7 Personen, die Departementskommission, beraten ebenso, entscheiden und kontrollieren während einiger Stunden jeden Mo-

teur v. 1. Mai 1836). — Derselbe, Rapport fait au nom de la commission chargée de l'examen du projet de loi sur les attributions des Conseils généraux. (Moniteur v. 22. Febr. 1838). — Derselbe, Etudes administratives. 1859. — *Waddington*, Rapport fait au nom de la commission chargée d'examiner les propositions de loi départementale: 1. de M. Savary, 2. de MM. Bethmont et Magnin, 3. de M. Raudot (Journ. off. v. 1., 2., 3. Juli 1871).

1) Die französischen Autoren behelfen sich u. a. zuweilen mit der Umschreibung »Gouvernement du pays par le pays«, vielfach mit dem englischen Wort »Self-government«, am meisten und schon seit der Restauration mit dem vagen Wort »Décentralisation« (administrative). H. de *Ferron* bemerkt zu den Worten Self-government und Décentralisation: »Le mot self-government nous paraît préférable au mot décentralisation, car celui-ci tend à faire croire que l'on veut détruire toute centralisation, c'est-à-dire l'unité du pays. Nous sommes forcés d'emprunter un mot à l'Angleterre; quand nous aurons la chose, nous aurons aussi le mot«. (Institutions municipales et provinciales comparées, p. 453.)

nat. Die übrigen Bürger, d. h. nahezu die gesamte Nation, haben weder eine andere Gelegenheit, noch ein anderes Mittel, an der Besorgung ihrer gemeinsamen Geschäfte teilzunehmen, als alle 3, 4 oder 6 Jahre einen Stimmzettel in die Wahlurne zu legen. Nachdem wir, wie das eben geschehen ist, von den ersten Zeilen an unser Ziel genau fixiert haben, ist es nicht mehr allzu schwierig, den Ausgangspunkt dafür zu finden und, wie es das Thema verlangt, die dahinführenden verschiedenen Etappen zu markieren, m. a. W. eine präzise Antwort auf die Fragen zu finden: 1. Wie ist die heutige Selbstverwaltung Frankreichs entstanden? Spezieller ausgedrückt: Worauf muss man zurückgehen, um ihr Grundprinzip, ihren Geist zu erfassen, worauf, um ihre Gestalt, ihre Form, ihre Cadres, wie die Franzosen sagen, zu erklären? Und 2. welche verschiedenen Etappen oder Entwickelungsstufen hat sie durchlaufen? Was ihren Geist betrifft, so ist unsere Meinung, dass sie sich von den Prinzipien der Verfassung von 1793 inspiriert zeigt, und was ihre Gestalt angeht, so sind ihre Fundamente bekanntlich in dem berühmten Pluviôsegesetz vom Jahre VIII gelegt worden.

Wir haben uns also zunächst mit den Prinzipien der Verfassung von 1793 zu beschäftigen.

I. Ursprünge und Grundlagen der heutigen Selbstverwaltung.

1. Die Prinzipien der Verfassung von 1793.

Die Verfassung vom 24. Juni 1793 legt in Art. 25 das folgende Prinzip fest: »Die Souveränität hat ihren Sitz in dem Volk. Sie ist einheitlich und unteilbar, unverjährbar und unveräusserlich.« Dieser Artikel formuliert einen scharfen Gegensatz zu den Prinzipien von 1789, die bekanntlich die Rechte des Individuums unverjährbar und unveräusserlich erklärt hatten. Nach den Prinzipien von 1793 ist es also die Volks-Souveränität, welche unverjährbar und unveräusserlich ist, und gleichzeitig ist diese Souveränität unteilbar, d. h. unbegrenzt, absolut; denn eine unteilbare Souveränität kann weder durch sich selbst noch durch etwas anderes begrenzt werden. Der dieses Prinzip festlegende Konvent, von den Ideen J. J. Rousseau's durchdrungen, resümierte, verwirklichte nur die politische Doktrin des Genfer Mond-Philosophen, die dieser in seinem Contrat social so formuliert hatte: »Jeder von uns bringt seine Person und seine ganze Kraft der Gesamt-

heit zu unter der Oberleitung des Gesamtwillens. Der Gesellschaftsvertrag schliesst stillschweigend diese Verpflichtung ein, die allein den andern Kraft geben kann, dass, wer auch immer sich weigert, dem Gesamtwillen zu gehorchen, am ganzen Körper dazu gezwungen werden wird, was nichts anderes besagt, als dass man ihn zwingen wird, frei zu sein,« . . . und weiterhin: »Richtig aufgefasst, lassen sich diese Klauseln samt und sonders in eine einzige zusammenfassen, nämlich in die totale Veräusserung jedes Associé mit allen seinen Rechten an die Gesamtheit«[1]). Man erkennt sofort, dass diese Doktrin unvereinbar ist mit der Unabhängigkeit der lokalen Gesellschaft, unvereinbar mit jeder wirklichen Selbstverwaltung in Gemeinde und Landschaft, weil jede kommunale und landschaftliche Freiheit ein Eingriff in die unteilbare Volks-Souveränität ist[2]). Saint-Just, der grosse Logiker der Volks-Souveränität, schlug die einzige Verfassung vor, die logisch daraus hervorgeht: eine einzige, von allen Bürgern gewählte Versammlung, eine von dieser Versammlung ausgehende Gewalt, die über alle Interessen, alle Rechte und alle Kräfte verfügt. Für ihn ist die Diktatur durchaus keine zufällige, vorübergehende Erscheinung, sondern das normale Regime der Volks-Souveränität. »Jede Partei«, sagte er am 23. Ventôse des Jahres II im Konvent, »ist verbrecherisch, weil sie eine Spaltung des Volkes ist; jede Faktion ist also ein Attentat auf die Volks-Souveränität.«

Obgleich die Verfassung von 1793 niemals angewandt worden ist, so steht doch die französische Selbstverwaltung seitdem unter dem Einfluss ihres Prinzips. Die Schreckensherrschaft von 1792, 1793, 1794 hatte bewiesen, dass der im Namen des Volkes ausgeübte Despotismus ebenso abscheulich sein kann als derjenige des schlimmsten Tyrannen; nichtsdestoweniger fuhr das nach dem 9. Thermidor des Jahres II ans Ruder gelangte gemässigte Element des Konvents fort, sich zur Doktrin Rousseau's zu bekennen, und diese Doktrin diktierte die ganze Verfassung vom Jahre III (22. August 1795), welche die absolute Volks-Souveränität organisierte und die von der Constituante errichtete umfassende Selbstverwaltung beseitigte. Die Urheber dieser Verfassung,

1) Contrat social, Erstes Buch, 4. Kapitel: Du pacte social, p. 27, 28.

2) Daraus erklärt es sich, dass die Jakobiner, für die jede lokale Selbständigkeit ein Verbrechen an der Volksmajestät war, die Anklage, föderalistisch gesinnt zu sein, gegen die Girondisten erhoben, welche die Notwendigkeit erkannten, die lokalen Freiheiten zu organisieren, um zu verhindern, dass der Wille von Paris sich dem Willen von ganz Frankreich substituierte.

Boissy d'Anglas, Daunou, Thibaudeau, Sièyes, waren eifrige Anhänger der Rousseau'schen Ideen; für sie kam jede Organisierung der Selbstverwaltung der Errichtung des Föderativ-Systems gleich. Um über diese Grundanschauung nicht den geringsten Zweifel aufkommen zu lassen, um jede Selbständigkeit, jede Persönlichkeit der Gemeinden, Distrikte und Departements zu zerstören, drückte sich Boissy d'Anglas in seinem Rapport vom 5. Messidor des Jahres III über den Verfassungsentwurf so aus: »Die 547 Distrikte, die 44000 Munizipalitäten waren ein gefährliches unnützes Beiwerk. Diese vielen Verwaltungen, alle gleichzeitig handelnd, zu oft in entgegengesetzter Richtung, waren in dem politischen Körper ein Anarchie- und Todeskeim«[1]). Und Thibaudeau offenbarte bei Beratung des Entwurfes den wahren Gedanken des neuen Grundgesetzgebers: »Die provinzialen Verwaltungen«, sagte er, indem er sie mit den departementalen Verwaltungen verglich, »haben von Nutzen sein können, als es sich darum handelte, den Einfluss der despotischen Regierung zu vermindern; aber unter einer freiheitlichen Regierung sind sie ein Nonsens«[2]). Infolgedessen unterstellte man die lokalen Verwaltungen vollständig der Zentralgewalt und machte sie zu »Agenten« derselben, d. h. zu Regierungsorganen. Diese Eigenschaft wurde ihnen im Laufe der weitern Beratung des Verfassungsentwurfes von Thibaudeau ausdrücklich beigelegt. »Die vollziehende Gewalt«, sagte er, »hat nicht nur im Direktorium ihren Sitz, sondern auch in den Departements- und Gemeindeverwaltungen. Diese Behörden sind ihre Agenten und nur dieses«[3]).

Die Verfassung vom Jahre III hatte die Wahl der Mitglieder der lokalen Gewalten beibehalten. Das war eine Inkonsequenz. Von dem Augenblick an, wo die lokalen Behörden nur Agenten der Zentralgewalt sind, ist es unerlässlich, dass ihre Mitglieder von der Zentralgewalt ernannt werden. Andernfalls könnte Anarchie in der Verwaltung des Landes eintreten. Die Verfassung vom Jahre VIII in Verbindung mit dem Pluviôsegesetz des nämlichen Jahres beseitigte diesen Widerspruch, indem sie die Ernennung der lokalen Gewalten in die Hände des Ersten Konsuls legte. Diese Organisation bildete die Grundlage des Cäsarismus. Die Erfahrung hatte gezeigt, dass die Volks-Souveränität darauf

1) Moniteur vom 1. Juli 1795.
2) Moniteur vom 13. Juli 1795.
3) Moniteur vom 29. Juli 1795.

hinausläuft, sich entweder in einen aufeinanderfolgenden Despotismus der Parteien oder in Anarchie zu verwandeln. Da nun aber, nach dem Wort von Saint-Just, die Parteien eine Verletzung dieser Souveränität sind, so war das einzige Mittel, ihre Unteilbarkeit aufrecht zu erhalten, entweder das Schreckensregiment eines Robespierre oder auch ihre Verkörperung in einem vom Volk erkornen Mann, der alle Parteien zum Schweigen brachte. Dieser Mann war Napoleon. Napoleon war ein ehemaliger Jakobiner; Kaiser geworden, wechselte er den Namen, aber nicht das Prinzip. So sehen wir also, wie das Prinzip der unteilbaren Volks-Souveränität, als das einzige Prinzip der politischen Organisation, als das Prinzip jeder Bewegung, jeder Leitung, jedes sozialen Fortschrittes betrachtet, logisch, unausweichlich zur Omnipotenz der Zentralgewalt und zur Vernichtung der Selbstverwaltung führen muss. Die Doktrin Rousseau's ist eben unvereinbar mit jeder Selbständigkeit der verschiedenen Teile der Gesellschaft, welche zusammen die Nation bilden; jede noch so bescheidene Selbständigkeit ist eine Grenze für und folglich ein Eingriff in die Volks-Souveränität.

Nach diesen Ausführungen liegt die Annahme nahe, dass die lokale Organisation des Jahres VIII für die Entstehung der heutigen Selbstverwaltungseinrichtungen Frankreichs wenig oder gar keine Bedeutung gehabt haben wird. Das wäre durchaus ein Irrtum. Das System vom Jahre VIII hat im Gegenteil, was die Form, den Rahmen der gegenwärtigen Selbstverwaltungseinrichtungen betrifft, wirklich grundlegende Bedeutung gewonnen und in der Folge in Bezug auf die Entwickelung dieser Einrichtungen die glücklichsten Konsequenzen gehabt; nur darf man nicht glauben, dass diese Konsequenzen in der Absicht des Gesetzgebers gelegen hätten. Dieser Gang der Dinge ist dadurch möglich geworden, dass die Organisation von 1800 zum Unterschied von der Organisation von 1795 eine vollständigere Scheidung der Angelegenheiten allgemeinen Interesses von den Angelegenheiten lokalen Interesses durchführte und die Hut dieser unterschiedenen Interessen unterschiedenen Verwaltungen anvertraute[1]). Da die

1) Vgl. das Gesetz vom 3. Frimaire des Jahres VIII, das mit der Errichtung der Zentralverwaltungen der direkten und indirekten Steuern, der Reorganisierung des Corps des ponts et chaussées, der Ersetzung der departementalen Zentralschulen durch die Universität, der Begründung der Justizhierarchie den wahren Ausgangspunkt der Zentralisation der allgemeinen Interessen bildet, welche bis dahin grösstenteils von den lokalen Behörden verwaltet worden waren.

Prinzipien von 1793 die herrschenden waren, konnte es nicht zweifelhaft sein, dass die lokale Verwaltung in den Händen von Organen, Vertretern der Zentralgewalt liegen musste. Daneben blieb aber noch die Möglichkeit, Bürger zur Mittätigkeit in der einen oder andern Form heranzuziehen oder, wie man später sagte, »den Bürgern einen richtigen Anteil an der Gestion ihrer Interessen zuzuweisen.« Das ist geschehen durch die Errichtung der lokalen Konseils.

2. Die lokalen Konseils im System vom Jahre VIII[1]).

An Stelle des Verwaltungsmittelpunktes, den die Verfassung vom Jahre III im Kantonshauptort errichtet hatte, rief die Verfassung vom Jahre VIII denjenigen wieder ins Leben, der vor 1789 im Subdelegationshauptort bestanden hatte, und das nachfolgende Gesetz vom 28. Pluviôse setzte dort einen Unterpräfekten und einen Arrondissementsrat ein. Das Departement erhielt einen Präfekten und einen Präfekturrat[2]); zudem wurde der von der Constituante errichtete Departementsrat unter der Bezeichnung Generalrat wiederhergestellt. Ebenso gelangte die Gemeinde wieder in den Besitz eines Maires und eines Munizipalrates. Aber das neue Regime hütete sich, die Selbstverwaltungsbürgschaften wiederherzustellen, welche die Constituante in der Verfassung von 1791 den lokalen Versammlungen hatte sichern wollen. Es gelangte zu diesem Resultat einmal dadurch, dass es dem ersten Konsul nicht nur die Ernennung der Präfekten, der Unterpräfekten und der Maires, sondern auch der Mitglieder der Generalräte, Arrondissementsräte und der Munizipalräte zuwies[3]); so-

1) Ihre Rolle kann nur richtig verstanden und gewürdigt werden, wenn man sie in Verbindung mit der ganzen Verwaltungsmaschine vom Jahre VIII schildert, von der die lokalen Konseils nur ein Rad sind. Diesem Umstand wird in dem folgenden Abschnitte gebührend Rechnung getragen werden.

2) Da der von der Regierung ernannte Präfekturrat aus der weitern Betrachtung ausscheidet, mag an dieser Stelle kurz angegeben werden, welche Rolle ihm der Art. 4 des Pluviôsegesetzes zugewiesen hat. Er hat die Befugnis erhalten, die Streitigkeiten in Sachen der direkten Steuern, der öffentlichen Arbeiten, eines Teiles des Wegewesens (»la grande voirie«) und der nationalen Domänen in erster Instanz zu entscheiden; er übt ausserdem beratende Befugnisse in Verwaltungssachen aus.

3) Es ist indessen die sachlich freilich nicht ins Gewicht fallende Einschränkung zu machen, dass nach Art. 18 des Pluviôsegesetzes der Präfekt alle Mitglieder der Munizipalräte und die Maires und ihre Adjoints in den Gemeinden unter 5000 Einwohnern ernannte.

dann dadurch, dass es die Befugnisse dieser Räte auf ein Mindestmass festsetzte.

Was zunächst das Ernennungsverfahren der lokalen Konseils betrifft, so bemühte man sich anfänglich, die von Sièyes aufgestellte Maxime anzuwenden: »Le pouvoir doit venir d'en haut et la confiance d'en bas«. Zu diesem Zweck beliess man den Wählern zunächst noch das Recht, Notabelnlisten aufzustellen; bald aber, im Jahre X, mussten sie sich damit begnügen, zwei Kandidaten für die erledigten Stellen zu präsentieren; schliesslich, als das Kaiserreich errichtet war, verloren sie sogar dieses bescheidene Recht, und der Kaiser ernannte bedingungslos die Mitglieder aller Konseils. »Nach seiner Theorie war er selbst der einzige Vertreter und Delegierte des Volkes, mit allen Gewalten investiert, nicht nur im Staat, sondern auch im Departement und in der Gemeinde, erste und einzige Triebkraft der ganzen Maschine, nicht nur im Zentrum, sondern auch an den Endpunkten, Vergeber aller öffentlichen Stellen, nicht nur, um den Kandidaten zu suggerieren und den Titular zu ernennen, sondern auch, um direkt Titular und Kandidaten zugleich zu schaffen«[1]).

Es ist evident, dass die auf solche Weise gebildeten Konseils ganz und gar von der Regierung abhingen und einen wirklichen Einfluss nicht ausüben konnten; aber das genügte dem Gesetzgeber noch nicht: er schloss sie auch — und das ist der springende Punkt unserer Darlegungen — von jeder eigentlichen Verwaltungstätigkeit aus und machte den Präfekten zum alleinigen Verwalter des Departements, den Unterpräfekten zum alleinigen Verwalter des Arrondissements, den Maire zum alleinigen Verwalter der Gemeinde. Um diese persönliche, unitarische Gewalt ebensowohl im Staat wie auch in den Departements, Arrondissements und Gemeinden zu errichten, hatte *Roederer* das Prinzip aufgestellt: »Administrer doit être le fait d'un seul homme, juger le fait de plusieurs«, ein Wort, das Tocqueville ironisch als die grosse Entdeckung des 19. Jahrhunderts in Verwaltungssachen qualifiziert hat, und das, wie wir weiterhin noch genauer darlegen werden, über die Gestalt der heutigen Selbstverwaltungseinrichtungen Frankreichs definitiv entschieden hat[2]). Gemäss diesem

1) *H. Taine*, La Reconstruction de la France en 1800 (Revue des Deux-Mondes v. 15. April 1890, p. 738).

2) *Roederers* Ausspruch, den wir in obiger Form im Moniteur v. 19. Pluviôse des Jahres VIII (p. 553) lesen, wird von den französischen Schriftstellern gewöhn-

den Legisten des oströmischen Reiches entlehnten Aphorismus: »Imperium, nisi unum, nullum esse potest«, nahmen die lokalen Konseils weder an der Besorgung der Geschäfte teil, noch an der Vergebung der Stellen und Gunstbeweise, noch an der Verwendung der Departements- und Gemeindegelder, noch endlich an dem täglichen amtlichen Verkehr mit dem Publikum; kurz, sie waren von der täglichen eigentlichen Verwaltung der lokalen Angelegenheiten ausgeschlossen. Alle diese Einfluss- und Beherrschungsmittel blieben den Agenten des Staates vorbehalten, den Ministern, den Präfekten, den Unterpräfekten, den Maires, die einen und die andern vom Ersten Konsul ernannt und seine Werkzeuge [1]).

So blieben den lokalen Versammlungen (mit alleiniger Ausnahme ihrer sogleich zu erörternden Steuer-Befugnisse) nur noch beratende Befugnisse. Sie finden sich in Art. 6, 10 und 15 des Pluviôsegesetzes aufgezählt. Nachstehend geben wir den Wortlaut dieser Bestimmungen:

»Art. 6. Der Generalrat . . . bewerkstelligt die Verteilung der direkten Steuern auf die Arrondissements des Departements; er entscheidet über die von den Arrondissementsräten, Städten, Flecken und Dörfern eingereichten Reduktionsgesuche. Er bestimmt in den durch das Gesetz festgesetzten Grenzen die Zahl der centimes additionnels (Zuschläge zur Hauptsteuer), deren Auflage für die Departementsausgaben gefordert wird; er hört die Jahresrechnung, welche der Präfekt über die Verwendung der für die Departementsausgaben bestimmten centimes additionnels ablegt; er drückt seine Meinung aus über die Lage und die

lich in dieser Form zitiert: »Délibérer est le fait de plusieurs, agir est le fait d'un seul«.

1) Es ist von Wichtigkeit, die Stelle des *Roederer*schen Berichts über den Entwurf des Pluviôsegesetzes zu kennen, welche die Konsequenzen des Prinzips, dass »administrer doit être le fait d'un seul homme, juger le fait de plusieurs«, auseinandersetzt. Nachstehend ihr Wortlaut: »Dans l'administration locale, qu'il faut distinguer de l'administration générale, comme on distingue les administrateurs des ministres, on reconnaît les trois services distincts: 1. L'administration proprement dite; 2. Les jugements qui se rendent d'office en matière de contributions, et qui consistent dans les différentes répartitions qui se font entre les masses et les individus (d. h. in weniger pompösen Ausdrücken die Verteilung der Steuer); 3. Le jugement du contentieux dans toutes les parties de l'administration. Le projet de loi sépare les trois fonctions. Il remet la première à un seul magistrat, dans chaque degré du pouvoir administratif, savoir au préfet, au sous-préfet et au maire. Il remet la seconde à des conseils de département, à des conseils d'arrondissements communaux, et aux répartiteurs municipaux, dont l'existence est conservé. Il remet la troisième à un conseil de préfecture«. (Moniteur vom 19. Pluviôse des Jahres VIII).

Bedürfnisse des Departements und gibt dem Minister des Innern davon Kenntnis«[1]).

»Art. 10. Der Arrondissementsrat . . . bewirkt die Verteilung der direkten Steuern auf die Städte, Flecken und Dörfer des Arrondissements. Er drückt seine Meinung über die Lage und die Bedürfnisse des Arrondissements aus. Er gibt sein Gutachten ab über die von den Städten, Flecken und Dörfern eingereichten Entlastungsgesuche. Er hört die Jahresrechnung, welche der Unterpräfekt über die Verwendung der für die Arrondissementsausgaben bestimmten centimes additionnels ablegt.«

»Art. 15. Der Munizipalrat hört und kann besprechen die Rechnung über die Gemeinde-Einnahmen und -Ausgaben, die vom Maire oder Unterpräfekten abgelegt wird, welcher letztere sie endgiltig abschliesst. Er regelt die Teilung des Gemeindeholzes, der Gemeindeweiden, der Gemeindeernten und des Gemeindeobstes. Er regelt die Verteilung der Arbeiten, welche zur Unterhaltung und Ausbesserung der Gemeindegebäude erforderlich sind. Er berät über die besonderen und lokalen Bedürfnisse der Munizipalität, über die Anleihen, über die Oktrois und die Steuern in Form von centimes additionnels, welche nötig sein können, um diese Bedürfnisse zu befriedigen, über die Prozesse, die er für angemessen erachtet, für die Ausübung und Erhaltung der Gemeinderechte anhängig zu machen oder weiterzuführen«[2]).

Wer die wichtigern Bestimmungen dieser drei Artikel buchstäblich nimmt, ist geneigt, den lokalen Konseils des ersten

1) Die Verteilung der direkten Steuern war seine hauptsächliche Befugnis. »L'objet des conseils généraux de département (et des conseils d'arrondissements communaux)«, heisst es in dem *Roederer*'schen Bericht (pag. 553), »est essentiellement, d'assurer l'impartialité de la répartition de l'impôt entre les arrondissements, villes, bourges et villages du département . . . C'est accesoirement à ce service que le gouvernement propose de leur attribuer l'audition du compte des deniers levés pour les besoins particuliers du département (et de l'arrondissement). Il a cru aussi nécessaire de leur donner la faculté d'exprimer une opinion, sur l'état et les besoins des habitants. Il importe au gouvernement . . . de connaître le voeu public et de le puiser à sa véritable source, qui est dans des réunions de propriétaires formées par le concours de tous les citoyens«. — *Chaptal* definierte in einer Instruktion vom 16. Vendémiaire des Jahres IX die Rolle des Generalrats folgendermassen: Dieser soll zunächst »assurer aux administrés l'impartialité dans la répartition des impôts et la vérification de l'emploi des deniers levés pour le payement des dépenses locales; er soll ausserdem »procurer au gouvernement des lumières qui, seules, peuvent le mettre à même de fournir aux besoins de chaque département et d'améliorer l'ensemble de l'administration publique«. (*Duvergier*, Collection des lois etc., XII, p. 93).

2) Zu diesem Artikel macht *Roederer* in seinem Bericht die folgende Bemerkung: »Un conseil municipal a paru nécessaire pour faire connaître les intérêts des habitants, assurer leurs droits, et régler les affaires domestiques de la communauté. Il paraît que les petites villes seront bientôt forcées de recourir à des octrois pour subvenir à leurs dépenses: or comme les contributions nationales sont votées en France par les représentants du peuple, il semble en resulter que les contributions locales doivent l'être aussi par une sorte de représentation de famille; le principe a été reconnu et observé, même sous la monarchie«.

Kaiserreiches eine gewisse selbständige Tätigkeit zuzuschreiben, die tatsächlich nicht existierte. Das soll jetzt im einzelnen gezeigt werden.

Was den Generalrat betrifft, so wäre es ein starker Irrtum, das ihm gewährte (und heute noch zustehende) Recht, die direkten Steuern unter die Arrondissements zu verteilen, als eine sehr wichtige Befugnis anzusehen. In Wirklichkeit wird alle Arbeit von der Zentralverwaltung der direkten Steuern geleistet, welche allein über die für eine billige Verteilung der Grundsteuer notwendigen Elemente verfügt. Die Arrondissements können wohl gegen die vom Generalrat »bewirkte« Verteilung reklamieren; aber dieser ist durchaus nicht in der Lage, zu beurteilen, ob die Reklamationen begründet sind oder nicht. Da die Veranlagung zur Grundsteuer eine Verhältnissache ist, so müsste man, um die Reklamationen zu beurteilen, die individuellen Beitragsanteile jedes Arrondissements durchnehmen und prüfen, ob sie alle nach den Katasterunterlagen bemessen sind. Um die Verteilung der Mobiliar-, der Personen-, der Tür- und Fenstersteuer zu verifizieren, müsste man sich in alle Häuser des Departements begeben, deren Mietswert abschätzen, die Türen und Fenster zählen. Diese Arbeit würde nicht acht Tage, vier Wochen, sondern mehr als ein Jahr beanspruchen. Nun aber wurden die Verteilungstabellen der Verwaltung der direkten Steuern bis 1871 den General- und den Arrondissementsräten erst am Morgen des Tages der Sessionseröffnung übergeben; heute werden sie ihnen 10 Tage vorher zugestellt. Herr v. Ferron, Titularpräfekt, erzählt uns in seinem Werk: Institutions municipales et provinciales comparées (p. 87), wie die Dinge sich in der Praxis zutragen. »Der Direktor der direkten Steuern«, schreibt er, »legt dem Präfekten die bewerkstelligte Verteilung unter die Arrondissements vor. Der Präfekt nimmt diese Verteilung in seinem Bericht an den Generalrat auf. Der Generalrat ernennt eine Kommission, die sich wohl hütet, auch nur eine einzige der ihr unterbreiteten Ziffern zu prüfen, da sie doch kein Mittel hat, deren Richtigkeit zu verifizieren. Der Bericht der Kommission besteht gewöhnlich in diesen paar Zeilen: »Ihre Finanzkommission beantragt, die Verteilung der Grund-, Personen-, Mobiliar-, Tür- und Fenster-Steuer den Angaben des Präfekten entsprechend festzusetzen.« »Der Arrondissementsrat«, fügt v. Ferron hinzu, »unterzeichnet desgleichen geschlossenen Auges die Verteilung der Steuer auf die Gemeinden, eine Verteilung, die

der Unterpräfekt vorschlägt, der sie seinerseits von der Direktion der direkten Steuern hat.« Es geht aus dieser Darstellung hervor, dass die Steuerverteilung tatsächlich von der Steuerverwaltung bewirkt wird und dass sich die Rolle der General- und Arrondissementsräte darauf beschränkt, ihnen unterbreitete Verteilungstabellen gutzuheissen, ohne auch nur eine einzige Aenderung daran vornehmen zu können.

Aehnliche Einschränkungen sind zu machen in Bezug auf die Budgetrechte des Generalrates. Der zitierte Art. 6 sagt wohl, dass der Generalrat das Recht hatte, die Zahl der für die Departementsausgaben erforderlichen centimes additionnels zu bestimmen. Aber in Wirklichkeit trugen sich die Dinge so zu: Der Minister des Innern liess sich den Entwurf des Departementsbudgets vorlegen, und nachdem er die obligatorischen Ausgaben[1]) desselben festgesetzt hatte, fixierte er die Zahl der zu ihrer Deckung nötigen Centimes. Aehnlich verhielt es sich mit den fakultativen Centimes[2]): Die Ausgaben, zu deren Bestreitung sie dienen sollten, wurden zunächst vom Minister autorisiert und festgesetzt, sodann wurde die Zahl der fakultativen Centimes für jedes Departement in einer dem Finanzgesetz angehängten Tabelle fixiert. Man sieht also, dass die staatliche Bevormundung in Bezug auf die Departementsfinanzen eine unbeschränkte, absolute war.

Nachdem die Departementsgelder eingenommen und verausgabt waren, legte der Präfekt allerdings in der nächsten Session die Rechnung für das abgelaufene Jahr vor. »Der Generalrat hört«, bestimmte Art. 6 des Pluviôsegesetzes, »die Jahresrechnung, welche der Präfekt über die Verwendung der für die Departementsausgaben bestimmten centimes additionnels vorlegt.« Der Artikel sagte aber nicht, und das ist bezeichnend, dass der

---

1) Das Gesetz vom 13. Floréal des Jahres XI nahm eine neue Einteilung derjenigen Ausgaben vor, welche der Staat zu tragen hatte, und derjenigen, welche den Departements auferlegt wurden. »Seront à la charge des départements«, sagt Art. 9 dieses Gesetzes, »toutes les dépenses variables de traitement des employés et garçons de bureau, frais de papier et d'impression, loyers et réparations des préfectures, tribunaux, écoles publiques, ainsi que celles des prisons, dépôts de mendicité et celles relatives aux enfants trouvés«.

2) Der Art. 33 des Gesetzes vom 2. Ventôse des Jahres XIII ermächtigte die Generalräte, Centimes bis zu einem Maximum von 4 (per Fr.) zu bewilligen, um fakultative Ausgaben zu bestreiten, wie für den Kultus, Unterhaltung von Gebäuden, Bau von Wegen und Errichtung öffentlicher Anstalten.

Generalrat sie auch besprechen konnte. Nichtsdestoweniger forderte eine Instruktion des Ministers Chaptal vom 16. Vendémiaire des Jahres IX den Generalrat auf, über die Verwendung der centimes additionnels »alle Bemerkungen zu machen, welche die Wichtigkeit des Gegenstandes erfordere, zu prüfen, ob jede als Ausgabe figurierende Summe die Verwendung erhalten habe, für welche sie bestimmt war, und selbst unter Angabe der Entscheidungsgründe die Ausgaben abzulehnen, welche nicht hinreichend begründet erschienen.« Noch mehr: der Minister, welcher »liberal« war, richtete an die Generalräte einen methodischen Fragebogen über alle wichtigeren Gegenstände: über Landwirtschaft, Handel und Fabriken, Hospize und öffentliche Beihilfen, über Strassen und öffentliche Arbeiten, über öffentlichen Unterricht, eigentliche Verwaltung, Bevölkerungsbewegung, Meinungen und öffentlichen Geist, und zentralisierte und veröffentlichte ihre Bemerkungen und Wünsche. Aber da man befürchtete, diese Befragung und Publikation würde den Generalräten eine zu grosse Bedeutung geben, so wurde sie nach dem Jahre X eingestellt.

Das Arrondissement hatte damals, wie der Art. 10 beweist, gleich dem Departement ein Budget[1]). Nur wurde die Zahl der für die Arrondissementsausgaben bestimmten centimes additionnels nicht vom Arrondissementsrat »bestimmt«, sondern kraft niemals abgeschaffter Gesetze von der Regierung festgesetzt. Ueberhaupt sieht man, wenn man Art. 10 mit Art. 6 vergleicht, dass um 1800 zum grossen Unterschied von den heutigen Verhältnissen die Befugnisse der Arrondissementsräte so ziemlich die nämlichen waren wie diejenigen der Generalräte. Jedenfalls ist soviel sicher, dass nach der Absicht des Gesetzgebers des Ersten Kaiserreiches das Arrondissement gleich dem Departement eine eigene, vom Staat unterschiedene Existenz haben sollte: das Pluviôsegesetz hatte ihm, wie schon erwähnt, ein Budget gegeben, über welches der Unterpräfekt dem Arrondissementsrat Rechenschaft schuldete. Das Gesetz vom 16. September 1807, sowie das Dekret vom 16. Dezember 1811 hatten das Prinzip angenommen der Ausführung von Arbeiten im Interesse eines oder mehrerer Departements, welche berufen werden könnten, durch Erhebung besonderer Steuern zu den Kosten dieser Arbeiten beizutragen.

1) Wie aus dem Rapport *Daunou* an das Tribunat über den Entwurf des Pluviôsegesetzes hervorgeht, sollte das »kommunale Arrondissement« sogar der eigentliche Verwaltungsmittelpunkt werden (Moniteur vom 30. Pluviôse des Jahres VIII).

Der im Jahre 1837 der Abgeordnetenkammer vorgelegte Gesetzentwurf über die Befugnisse der Generalräte beantragte, dieses Prinzip anzuerkennen und zu erweitern. Aber bei der Beratung dieses Entwurfes drang schliesslich die Meinung durch, welche dem Arrondissement nur den Charakter einer rein administrativen Abteilung des Staatsgebietes zuerkannte. So ist es bis heute geblieben, und die Befugnisse des Arrondissementsrates haben infolgedessen seit 1800 keine Entwickelung erfahren, während diejenigen des Generalrates seit 1838 bedeutend erweitert worden sind [1]).

Was schliesslich die Befugnisse des Munizipalrates anbelangt, so lesen wir in Art. 15 des Pluviôsegesetzes, dass er »die Rechnung über die Gemeinde-Einnahmen und -Ausgaben hören und besprechen konnte« . . ., aber man lese den Paragraphen bis ans Ende, . . . »die vom Maire oder Unterpräfekten abgelegt wird, welcher letztere sie endgültig abschliesst«, und man beachte die Rolle, die das Gesetz dem Munizipalrat zuwies! »Das ist die Rolle des Chors in einer antiken Tragödie: er wohnt bei, hört, billigt oder tadelt in der zweiten Reihe, in untergeordneter Stellung; die Hauptpersonen des Stückes, von ihm gelobt oder getadelt, bleiben Meister, nach ihrem Belieben zu handeln, sie verständigen sich über seinen Kopf hinweg, unabhängig und, wie es ihnen gefällt. Tatsächlich legt der Maire nicht dem Munizipalrat Rechnung ab, sondern dem Unterpräfekten, der sie endgültig abschliesst und ihm Decharge erteilt; was auch der Munizipalrat zu bemerken haben mag, die Decharge hat doch immer Giltigkeit; zur grössern Sicherheit, falls irgend ein Munizipalratsmitglied sich widerspenstig zeigen sollte, kann der Präfekt den Störenfried von seinen Funktionen suspendieren und die momentan gestörte Einmütigkeit des Konseils wiederherstellen [2])«.

»Der Munizipalrat«, fährt Art. 15 fort, »regelt die Teilung des Gemeindeholzes, der Gemeindeweiden, der Gemeindeernten und des Gemeindeobstes«. Da die Gemeinden um 1800 noch bedeutenden Besitz hatten, Ackergrundstücke, Wiesen, Weideland, Wal-

---

1) »Das Arrondissement«, sagt *L. Aucoc*, »ist in unserer Gesetzgebung keine juristische Person geworden, und der Arrondissementsrat hat kaum eine andere Befugnis als die Verteilung der direkten Steuern unter die Gemeinden«. (Conférences sur l'administration et le droit administratif, 2. Aufl. 1883, I, § 101, 162, 165).

2) *Taine*, La Reconstruction de la France en 1800. (Revue des Deux-Mondes v. 15. April 1890, p. 742, 743).

dungen, Obstpflanzungen etc., so ist dieses Regelungsrecht des Munizipalrates sicherlich nicht gering anzuschlagen; aber man muss auch in Rechnung setzen, was in der Folge aus ihm geworden ist. »Es gibt viele Gemeinden«, sagte Napoleon, »deren Schulden bezahlt worden sind, ohne dass ihr Besitz verkauft worden ist; es finden sich auch viele andere, deren Besitz verkauft worden ist, ohne dass ihre Schulden bezahlt worden sind. Daraus geht hervor, dass man mit dem Besitz gewisser Gemeinden nicht viel Umstände zu machen braucht[1].« Auf diese Auffassung sich stützend, nahm er den Gemeinden zunächst ein Zehntel ihres Grundeinkommens, sodann ein Viertel des Ertrages aller ausserordentlichen Holzschläge, schliesslich ihr Grundkapital selbst, ihren gesamten auf 370 Millionen Fr. bewerteten Grundbesitz und gab ihnen als Entgelt 138 Millionen in Renteneinschreibungen; mithin betrug der Verlust für sie und der Gewinn für den Staat 232 Millionen Fr.[2]. Man ersieht aus diesen Vorgängen, dass das Recht der Gemeinden, die Teilung der Einkünfte aus dem Gemeindebesitz zu »regeln«, von 1813 an einfach gegenstandslos geworden ist. Die Gemeinden waren in Wirklichkeit gar nicht Herren ihres Eigentums, der Staat verfügte darüber, wie es ihm gut schien.

»Der Munizipalrat«, sagt schliesslich der Art. 15, »berät ... über die Anleihen, über die Oktrois und Steuern in Form von centimes additionnels, welche nötig sein können, um die Gemeindebedürfnisse zu befriedigen«. Hier ist deutlich ausgesprochen, dass der Munizipalrat in Budgetsachen, in der Aufbringung und Verwendung der Gemeindegelder nur beraten, aber nicht auch bestimmen, regeln kann. Ein Dekret vom 4. Thermidor des Jahres X[3]) ergänzte diesen lakonischen Absatz in einigen Punkten. Jeder Munizipalrat, liest man darin, stellt den Stand der Passiva der Gemeinde auf und schliesst ihn ab. Jeder Posten ist mit dem Datum zu versehen, an dem die Schulden gemacht worden sind. Jeder Munizipalrat gibt gleichfalls die Aktiva der Gemeinde an. Er teilt den Bestand der Aktiva in Kapitel ein, das erste Kapitel

1) *Pelet de la Lozère*, Opinions de Napoléon au Conseil d'Etat, p. 277 (Sitzung vom 15. März 1806).

2) Der Verkauf des Gemeindegrundbesitzes im Wege der öffentlichen Versteigerung begann 1813 und setzte sich unter der Restauration 1814, 1815 und bis 1816 fort.

3) *Duvergier*, Collection des lois etc., XIII, p. 254.

enthält die rückständigen Guthaben, das zweite die bestehenden festen Einkünfte, das dritte die veränderlichen Einkünfte. Er bestimmt die Anzahl der Centimes (per Fr.), welche als Zuschlag zu den Staatssteuern erhoben werden, für die Ausgaben des nächsten Jahres in den durch das Gesetz festgesetzten Grenzen. Er kann für die ordentlichen Ausgaben der Gemeinden eine ausserordentliche Auflage weder verlangen noch erlangen. Die Vizinalstrassen sind zu Lasten der Gemeinden. Diese sprechen ihren Wunsch aus über das Verfahren, welches sie für das ratsamste halten, um die Ausbesserung dieser Wege zu bewerkstelligen. Sie schlagen zu diesem Zweck die Organisation vor, welche ihnen vor den Spann- und Handdiensten den Vorzug zu haben scheint. Die Munizipalität gibt die Mittel und Wege an, um die ordentlichen Einnahmen der Gemeinde zu erhöhen: 1. durch Vermietung der Standplätze in den Hallen, welche der Gemeinde gehören, und auf den Vieh- und andern Märkten; 2. durch Aufstellung einer öffentlichen Wage; 3. durch Gebühren auf Verbrauchsgegenstände, erhoben im Wege des Abonnements oder im Moment der Zufuhr. In keinem Fall kann der Betrag der mutmasslichen Ausgaben den Betrag der mutmasslichen Einnahmen überschreiten. Alle erhobenen Centimes, alle einer Gemeinde gehörenden Einkünfte werden ausschliesslich im Interesse dieser Gemeinde verwendet, dem Gutachten des Munizipalrates entsprechend. Wenn sich am Jahresschluss ein Ueberschuss ergibt, wird er gemäss dem Gutachten des Munizipalrates, demjenigen des Unterpräfekten und der Entscheidung des Präfekten für Verbesserungen, Ausbesserungen und Verschönerungen verwendet. Der Voranschlag der Gemeinde-Einnahmen und -Ausgaben wird in zwei Exemplaren vom Maire an den Unterpräfekten geschickt. Dieser prüft ihn und legt ihn, mit seinem Gutachten versehen, dem Präfekten vor, der den Ausgaben-Etat kapitalweise regelt (d. h. diejenigen Posten obligatorischer Natur einstellt oder erhöht, welche der Munizipalrat gestrichen oder ungenügend bedacht hat) und ihn endgültig abschliesst. Der Präfekt ergreift, dem Gesetz gemäss, alle erforderlichen Massnahmen, um den Gemeinden ausreichende Einnahmen zu sichern, deren Beträge, dem Vorschlag des Munizipalrates und dem Gutachten des Unterpräfekten gemäss, von ihm autorisiert werden. — Aus diesen Bestimmungen geht hervor, dass sich die Budgetrechte des Munizipalrates auf ein einfaches Vorschlagsrecht beschränkten; der Delegierte der

Regierung, der Präfekt, kommandierte, er entschied über die Beschaffung und Verwendung der Gemeindegelder.

Der Munizipalrat, sowie der Arrondissements- und der Generalrat, versammelten sich nur einmal im Jahr zu gewissen gesetzlich bestimmten Zeiten und höchstens für 15 Tage. Jeder Beschluss, der dort gefasst wurde, hatte erst ausführende Kraft, nachdem er vom Präfekten oder von der Zentralgewalt genehmigt worden war. Ja oft ging die Initiative sogar vom Zentrum aus. Daraus erwuchsen von einem solchen System unzertrennliche Verschleppungen, Verlegenheiten, Missgriffe. Angelegenheiten geringfügigster Bedeutung beschäftigten die Bureaux der verschiedenen Ministerien, die Beratungen des Staatsrates und seiner Ausschüsse[1]; mit einem Wort: die Tätigkeit der lokalen Konseils unter der Geltung des Systems vom Jahre VIII war zentralisiert. Der Staat war alles, das Departement, die Gemeinde, kurz die lokale Gesellschaft war nichts. »Von den Ersten Monaten an«, sagt *Taine* in Bezug auf die Aeusserungen dieses Systems vielleicht mit etwas Uebertreibung, »fällt die Hand des ersten Konsuls auf die lokale Gesellschaft nieder wie eine Tatze; diese scheint sogar in den Augen des neuen Gesetzgebers nicht zu existieren; für ihn gibt es keine lokalen Personen; das Departement und die Gemeinde sind in seinen Augen nur territoriale Bezirke, physische Teile des Staatsgebiets, Provinzwerkstätten, wohin der Staat seine Werkzeuge verpflanzt und sie anwendet, um wirksam und an Ort und Stelle zu arbeiten. Hier, wie anderwärts, nimmt er alle Geschäfte in die Hand; wenn er die Interessierten dazu heranzieht, so bedient er sich ihrer nur als Hilfskräfte, in langen Zwischenräumen, für einige Tage, um mit mehr Unterscheidung und Sparsamkeit vorzugehen, um Beschwerden und Wünsche entgegenzunehmen, um besser unterrichtet zu sein, um die Lasten besser zu verteilen; aber von dieser intermittierenden und untergeordneten Hilfe abgesehen, bleiben die Mitglieder der lokalen Gesellschaft passiv in derselben; sie bezahlen und sie gehorchen und nichts darüber. Ihre Gesellschaft gehört sich nicht mehr selbst an, sie gehört der Regierung an; sie hat als Leiter Beamte, die von der Regierung und nicht von ihr abhängen; sie überträgt kein Mandat mehr, ihre gesetzlich Bevollmächtigten, alle ihre Vertreter und Verwalter . . . werden ihr von oben herab

1) Dem Ausschuss des Innern wurden jedes Jahr mehr als 6000 Gemeindesachen vorgelegt.

auferlegt, von einer fremden Hand, und anstatt sie zu wählen, duldet sie dieselbe, wohl oder übel« [1]).

Hand in Hand mit diesem lokalen Verwaltungssystem [2]) ging ein neues Finanzsystem, welches in Verbindung mit der starken Gebietszersplitterung die Wirkung hatte, dass die Mehrzahl der Departements und besonders der Gemeinden nur schwache Einnahmequellen besassen; das Staatsbudget hingegen wurde mit reichen Einnahmen bedacht und vollauf in die Lage gesetzt, den lokalen Verbänden zu Hilfe zu kommen. Der erste Konsul, welcher bereits alle lokalen Konseils, alle Verwalter nach seinem Willen lenkte, erhielt also noch obendrein die Macht, den lokalen täglichen Bedürfnissen bezüglich der Wege, Schulen, Kirchen, Pfarrwohnungen etc. Genüge zu tun oder auch nicht. Man sieht, welche Unterjochungsmacht mit dieser einzigen Befugnis verbunden war.

Das ist die untergeordnete Stellung der lokalen Konseils im System vom Jahre VIII und das sind die Begleitumstände finanzieller Natur, welche diese untergeordnete Stellung ungünstig beeinflussten. Der Moment ist gekommen, aus den vorgeführten Tatsachen und ihrer Wertung das Fazit zu ziehen, d. h. in einigen zusammenfassenden Bemerkungen die grundlegende Bedeutung zu präzisieren, welche das Pluviôsegesetz für die Gestaltung der heutigen Selbstverwaltung Frankreichs hat.

Roederer hatte in seinem Motivenbericht über den Entwurf dieses Gesetzes das Prinzip aufgestellt, dass verwalten Sache eines einzigen Mannes sei. Gemäss diesem vom Gesetzgeber angenommenen Prinzip liegt seit 1800 die Vollziehung, die gesamte tägliche eigentliche Verwaltung der Geschäfte in den lokalen Verbänden in den Händen je einer Person, des Präfekten im Departement, des Unterpräfekten im Arrondissement, des Maires

1) *Taine*, Revue des Deux-Mondes v. 15. April 1890, p. 734.

2) Die besondere Organisation von Paris zeigte den nämlichen Grundcharakter. Ein Delegierter des Staates oder vielmehr des Ersten Konsuls, der Seinepräfekt, hatte die Aufgabe, die Hauptstadt als juristische Person zu vertreten und sie zu verwalten. Ein anderer Zentralagent, der Polizeipräfekt, trug allein Sorge für die öffentliche Ruhe und Sicherheit. Ein ebenfalls von der Regierung ernannter Generalrat — ein Munizipalrat der Stadt Paris existierte damals noch nicht — beriet über alle Gegenstände, die das Pluviôsegesetz den Munizipalräten zugewiesen hatte, und in jedem der 12 Arrondissements führte ein Maire mit 2 Beigeordneten die standesamtlichen Geschäfte.

in der Gemeinde, ebenso wie die Regierung in den Händen des Ersten Konsuls konzentriert war. Gemäss den herrschenden Prinzipien von 1793, welche, wie wir gesehen haben, »das Aufgehen der lokalen Verbände, jedes Teiles der Gesellschaft in dem grossen Ganzen und die direkte Berührung der Zentralgewalt mit jedem Einwohner«[1]) forderten, waren die Verwalter der lokalen Angelegenheiten logischerweise Organe der Zentralgewalt oder vielmehr des Ersten Konsuls und nachmaligen Kaisers; auch den liberalsten Mitgliedern des Tribunats war gelegentlich der Beratung des Pluviôsegesetzes nicht in den Sinn gekommen, zu verlangen, dass der Präfekt, der Unterpräfekt und der Maire von den lokalen Verbänden selbst delegierte Organe, Organe der Selbstverwaltung sein sollten.

Wie hat man nun im Rahmen dieser persönlichen und in den Händen von Regierungsvertretern liegenden lokalen Gewalt der Selbstverwaltung ein Plätzchen zugewiesen? Um diese Frage zu beantworten, ist es nötig, sich ins Gedächtnis zurückzurufen, dass *Roederer* weiter gesagt hatte, entscheiden, oder wie man auch zitiert, »deliberieren« sei Sache Mehrerer. In diesen paar Worten findet sich u. E. der ganze Charakter der heutigen Selbstverwaltung ausgedrückt: Gemäss dem *Roederer*'schen Wort organisierte man nämlich die Selbstverwaltung in der Weise, dass eine beschränkte Zahl von Bürgern — 16—20 im Departement, 11 im Arrondissement, 10, 20, 30 in der Gemeinde — unter der Bezeichnung Conseil zugelassen wurden, mit den eigentlichen Verwaltern in dem Sinn zusammenzuarbeiten, dass man sie mit der »Deliberation« betraute, d. h. sie konnten über die lokalen Angelegenheiten beraten und (zum Unterschied von den einfachen Räten) Beschlüsse fassen, die nach Erfüllung gewisser Bedingungen ausführende Kraft erhielten. Und so ist es im Grunde ja heute noch. Freilich wurde damals dieses Deliberationsrecht mit mehreren stark einschränkenden Bedingungen versehen: es konnte nur einmal im Jahr und nur für einige Tage ausgeübt werden; die Regierung hatte das Recht, alle aus den Beratungen hervorgehenden Beschlüsse zu genehmigen oder zu kassieren, das Recht, die lokalen Budgets zu subventionieren; und sie ernannte endlich die Mitglieder der lokalen Konseils. Die letztere Bedingung war von

1) Rapport *Daunou*, erstattet im Namen der mit der Prüfung des Pluviôsegesetz-Entwurfes beauftragten Kommission des Tribunats (Moniteur v. 30. Pluviôse des Jahres VIII).

grösster Tragweite: sie hatte die Wirkung, dass die Mitglieder der Konseils nicht Bevollmächtigte, eigentliche Vertreter ihrer Bezirke waren, sondern dass sie als öffentliche Funktionäre, als administrative Funktionen ausübende Organe betrachtet wurden, bis zu dem Punkt, dass der Rechtsgelehrte Pardessus in seinem Bericht an die Abgeordnetenkammer vom 13. April 1821 erklären konnte, »die Funktionen der Generalräte könnten und dürften nur kraft einer Delegation des Königs ausgeübt werden.«

Lässt man diese These ohne Einschränkung gelten, so wird man sagen können, dass im ersten Drittel des 19. Jahrhunderts die Selbstverwaltung überhaupt aus Frankreich verschwunden war. *L. Stein* hat bekanntlich diese Ansicht vertreten[1]); wir teilen sie, aber mit dieser Einschränkung: Die Mitglieder der lokalen Konseils wurden allerdings von der Zentralgewalt ernannt, aber wohlgemerkt aus den Einwohnern der Bezirke. Nun aber erachten wir mit Herrn *v. Ferron*, »dass Eigentümer, Einwohner einer Lokalität niemals reine öffentliche Beamte, reine Agenten der Zentralgewalt sind. Ihre Interessen fallen mit denjenigen ihres Departements und ihrer Gemeinde zusammen, und diese gemeinsamen Interessen treiben sie instinktiv und unwiderstehlich an, die Persönlichkeit der Lokalitäten, denen sie angehören, zu verteidigen und zu kräftigen« [2]). Die Errichtung der lokalen Konseils genügte also, zu verhindern, dass die Persönlichkeit, die Individualität, die eigene, unterschiedene Existenz der Departements und der Gemeinden völlig verschwand. Herr *v. Ferron* ist der Meinung, dass das Pluviôsegesetz den Gemeinden sogar einen Anfang eigenen Lebens gelassen habe. »Der Munizipalrat«, schreibt er, »regelte die Teilung der Einkünfte des Gemeindebesitzes, und dieser Besitz war zu jener Zeit beträchtlich; er entschied, welche Unterhaltungsarbeiten an den Gemeindegebäuden ausgeführt werden sollten; er war schliesslich berufen, über die andern Gemeindeangelegenheiten zu beraten. Auch das Departement hatte einen Anfang von Leben; der Generalrat hatte beratende Stimme; er hörte die Jahresrechnung, welche der Präfekt über die Verwendung der centimes additionnels ablegte, und er gab sein Gutachten ab über die Bedürfnisse des Departements. Es war da ein Samenkorn vorhanden, das gekeimt hat, und das ein Baum geworden ist, als

---

1) Die Verwaltungslehre. Die Selbstverwaltung und ihr Rechtssystem, 2. Aufl. 1869, p. 263.

2) Institutions municipales et provinciales comparées, p. 93.

die Bürger das Recht erhielten, die Generalräte und die Munizipalräte zu wählen«[1]).

Das Wachstum dieses Baumes, ohne Bild gesprochen, die Entwickelung der lokalen Freiheiten auf der Grundlage des Systems vom Jahre VIII hat folgende Richtung eingeschlagen und ist auf folgendem Punkt angelangt: Die Mitglieder der lokalen Konseils, indem sie zunächst, seit 1831 und 1833, aus beschränkten, dann, seit 1848, aus allgemeinen gleichen Wahlen hervorgingen, wurden wirkliche Vertreter ihrer Bezirke. Ihre Befugnisse wurden etappenweise — 1837 und 1838, 1866 und 1867, 1871 und 1884/90 — erweitert, schliesslich bis zu dem Punkt, dass der Generalrat und der Munizipalrat heute über die grosse Mehrzahl der lokalen Angelegenheiten endgültig entscheiden. Der Maire, seit 1831 zwar noch von der Regierung ernannt, aber aus der Mitte des Munizipalrates genommen, von 1848—1852 vom Munizipalrat gewählt, von 1852—1871 ohne Bedingung wieder von der Zentralgewalt ernannt, seit 1871 und, nach einem zweiten Rückfall (1874 bis 1882), seit 1882 ohne jegliche Einschränkung vom Munizipalrat gewählt, wurde durch die Wahl Organ der Selbstverwaltung, ohne jedoch aufzuhören, Delegierter der Regierung zu sein; aber die erste Funktion ist die überwiegende. Der vom Pluviôsegesetz aufgestellte Rahmen der Selbstverwaltungseinrichtungen wurde 1871 durch eine neue Institution vergrössert: das ist die Departementskommission, Emanation des Generalrates, in der Zeit zwischen den Sessionen desselben die präfektorale Verwaltung kontrollierend, ebenso wie dieser beratend und entscheidend, aber ebensowenig wie dieser berufen, zu verwalten.

Diese Entwickelung, welche sich auf etwa 60 Jahre erstreckt (1830—1890), ist jetzt in ihren Details darzulegen, zunächst ihre erste Stufe während der Julimonarchie, eine Etappe, welche durch die Selbstverwaltungsbewegung unter der Restauration vorbereitet wurde, und der eine zweite Periode der Selbstverwaltungsbestrebungen gegen Ende der Regierung Louis Philipp's folgte.

II. Erste Entwickelungsstufe der Selbstverwaltung.

1. Die Selbstverwaltungsbewegung unter der Restauration.

Als das Kaiserreich gefallen und die politische Freiheit wie-

1) Institutions municipales et provinciales comparées, p. 93.

derhergestellt war, machte sich in der öffentlichen Meinung eine lebhafte Bewegung geltend im Interesse der Wahl der Mitglieder der lokalen Konseils und der Entwickelung ihrer Befugnisse. Man erinnerte an die lokalen Freiheiten des ancien régime und verglich sie mit der übertriebenen Zentralisation des Napoleonischen Regimes, die man unter einer freien Verfassung dauernd machen wolle.

Vor 1789 gab es in der Tat in Frankreich noch eine wirkliche Selbstverwaltung, eine provinziale und eine kommunale. Einerseits verwalteten gewisse Provinzen, u. a. Languedoc, Bretagne, Provence, vertreten durch recht rührige und aus eigenem Antrieb tätige Ständeversammlungen, sich noch selbst; sie hatten ihre eigene von Provinz zu Provinz verschiedene Organisation, eigene Beamte, eigene Interessen; sie bewilligten die Steuern allgemeinen und lokalen Interesses und waren vom Königtum zweifellos anerkannt; die Intendanten waren dort sozusagen nur Kommissare des Königs, beauftragt, um Subventionen nachzusuchen, für die Unterhaltung der dort stehenden Truppen Sorge zu tragen und die haute police im Interesse der Regierung auszuüben. Andere Provinzen, u. a. Limousin, Poitou, Touraine, hatten freilich unter der mehr und mehr aufsaugenden Tätigkeit der Zentralgewalt ihre Selbstverwaltung fast ganz eingebüsst. Ein System staatlicher und zentralistischer Verwaltung in den Händen des Intendanten, alleinigen Verwalters der Provinz im Namen des Königs, hatte dort allmählich Platz gegriffen und sie auf einfache Verwaltungsbezirke herabgedrückt. Immerhin bewahrten sie ihren historischen Zusammenhang, ihren Jahrhunderte alten Namen, das Bedauern ihrer verlorenen Autonomie oder doch wenigstens die Erinnerung daran, hie und da einige Spuren und Bruchstücke ihrer zerstörten Unabhängigkeit. Ja noch mehr, ein neues Leben sollte in ihren gelähmten, aber nicht zerstückelten Körper zurückkehren: in den Jahren 1778—1787 wurden nach dem Vorbild der Ständeversammlungen 21 Assemblées provinciales errichtet und mit bedeutenden Befugnissen ausgestattet. So erhielten sie das Mandat, die Verteilung und Erhebung der Steuern zu bewerkstelligen, den Bau der »grossen Wege«, die Wohltätigkeitsanstalten zu leiten, durch ihre Commissions intermédiaires die Aufsicht über die Gemeinden auszuüben. Der Intendant, welcher wohl beauftragt war, die Beschlüsse dieser Versammlungen zu kontrollieren, hatte doch keineswegs mit deren Ausführung etwas zu tun, diese Aufgabe

war ausschliesslich dem Vorsitzenden während der Session und der Interimskommission in der Zeit zwischen den Sessionen vorbehalten.

Andrerseits hatte auch das kommunale Interesse seine Vertreter und seine Verteidiger. In den Städten beriet und beschloss eine Generalversammlung (Assemblée générale), zusammengesetzt aus 60, 80, 100, 150 Delegierten entweder der verschiedenen Stände oder der Bürgerkompagnien und der Arbeiterkorporationen, über alle wichtigeren Angelegenheiten. Die vollziehende Gewalt übte ein Magistrat (Corps de ville) von 15, 21, 29 Mitgliedern aus, bestehend aus Maire, Maire-Stellvertreter, Schöffen, Syndikus, Schatzmeister etc., bald von der Generalversammlung gewählt, bald Erwerber, Erben und gesetzliche Eigentümer ihres Amtes, durch die Quittung des Königs gegen administrative Willkür geschützt, gegen bar Amtsinhaber in ihrer Stadt wie ein Parlamentsmitglied in seinem Parlament, somit in der Gemeinde eingepflanzt oder ihr aufgepfropft als relativ unabhängige Verteidiger des kommunalen Interesses gegen die Zentralgewalt. In den Landgemeinden berieten alle Familienhäupter, in der Einwohnerversammlung (Assemblée des habitants) vereinigt, Sonntags nach der Messe auf dem Dorfplatz gemeinsam über die Gemeindegeschäfte, wählten ihren Vorsteher, Schullehrer, Polizeidiener, Steuereinnehmer etc., regelten den Verwaltungsmodus des Gemeindeeigentums und besteuerten sich selbst, unter Vorbehalt der Genehmigung des Intendanten, um die Schule zu unterhalten, die Kirche und den Gemeindebrunnen auszubessern oder um einen Prozess anhängig zu machen oder weiterzuführen. Je näher man der Revolution kommt, desto mehr sieht man freilich den Subdelegierten und den Intendanten ebensowohl die Selbstverwaltung der Landgemeinden wie diejenige der Städte absorbieren, besonders von dem Recht mehr Gebrauch machen, die Abhaltung der Versammlungen zu regeln, sowie ihre Beschlüsse zu genehmigen. Was indessen die Landgemeinden betrifft, so schützten die Entfernung der Dörfer, die Schwierigkeit und Seltenheit der Verbindungen in der Praxis viele ihrer alten Freiheiten.

Alle diese von der monarchischen Zentralsation respektierten oder geduldeten Reste ehemaliger Unabhängigkeit wurden nach dem Sturz des Kaiserreiches, wie erwähnt, in einen scharfen Gegensatz gebracht zu der lokalen Verwaltungsordnung, welche das Napoleonische Regime geschaffen hatte, und welche die Restau-

ration beibehielt. Die Gemeinde, sagte man im besondern in Charakterisierung dieses Regimes, habe keine individuelle und eigene Existenz mehr, sie sei nur noch eine administrative Abteilung des Staatsgebietes, wo von den Präfekten ernannte Agenten die Entscheidungen ausführten, die zu treffen jenen gefalle. Aber das sei noch nicht genug: so oft eine wichtigere Frage auftrete, müsse man warten, bis die Entscheidung derselben aus dem Ministerbureau der Hauptstadt ergehe, wo eine Zentralisationsmanie alle Geschäfte hingezogen, aufgehäuft und begraben habe. In diesem Geist griff Herr v. Villèle, mit der Unterstützung seines Parteifreundes v. Corbière, die administrative Zentralisation im Dezember 1815 in der Abgeordnetenkammer heftig an, den Gedanken ausführend, dass man, indem die Departements und die Gemeinden ihrer Selbstverwaltung beraubt worden seien, den öffentlichen Geist zerstört, die Nation völlig entzweit und demoralisiert, die Franzosen vereinzelt, alle Bande zwischen den Bürgern und der Regierung zerschnitten, schliesslich die unvermeidliche Rückkehr der Anarchie vorbereitet habe, wenn die Regierung schwach war, und die des Despotismus, wenn sie stark war. Er kam im Jahre 1818 auf diese Ideen zurück. Royer-Collard und Duvergier de Hauranne unterstützten ihn wirksam. »Die Gemeinde«, sagte u. a. Royer-Collard, »existiert vor dem Staat. Das politische Gesetz findet sie vor und schafft sie nicht . . Derjenige ist durchaus kein berechtigter Gemeindeverwalter, der nicht von der Gemeinde gewählt worden ist.«

Im Jahre 1819, unter dem Ministerium Decazes, wurde eine Kommission eingesetzt, um ein Gesetz über die munizipalen und departementalen Institutionen vorzubereiten. Royer-Collard wiederum verteidigte im Schosse dieser Kommission die wahren Selbstverwaltungsprinzipien; er wollte, dass die General- und die Munizipalräte von den Bürgern gewählt würden; er bekämpfte die Meinung derjenigen, welche die Departements und die Gemeinden auf das Recht beschränkt wissen wollten, Kandidaten zu präsentieren; er verfocht das Prinzip, dass die Gemeinde eine juristische Person sei, welche Herrin bleiben müsse, sich zu versammeln, wenn es ihr gut scheine, ohne vorgängige Genehmigung des Präfekten, um über alles zu beraten und zu beschliessen, was ihre Interessen berühre[1]). Der von dieser Kommission ausgearbeitete Entwurf wurde nicht weiter verfolgt.

---

1) *Duvergier de Hauranne*, Histoire du gouvernement parlamentaire, V, p. 250, 429.

Herr v. Villèle, inzwischen Minister geworden, legte im Jahre 1821 der Kammer einen neuen Entwurf vor[1]), welcher u. a. zum Gegenstand hatte, die munizipale Organisation abzuändern — indem er einem Notabelnkollegium die Wahl der Räte der Gemeinden, zu diesem Zweck in Stadt- und Landgemeinden eingeteilt, übertrug — und in Bezug auf die »unter dem Namen Arrondissements- und Generalräte gekannten Verwaltungsbehörden« die Wahl des Königs auf eine von besondern Wahlkollegien präsentierte Kandidatenliste zu beschränken. Dieser Entwurf wurde ohne Beratung zurückgezogen[2]). — Bei Eröffnung der Session von 1829 erklärte die Thronrede, dass die lokale Verwaltungsorganisation sich nicht mehr in Harmonie mit den politischen Institutionen befände und dass es nötig wäre, »den Gemeinden einen richtigen Anteil an der Verwaltung ihrer Interessen zuzuweisen«. Die Abgeordnetenkammer gab in ihrer Antwort auf die Thronrede dem Wunsche Ausdruck »der Wiederherstellung der munizipalen Institutionen, dem Denkmal der ehemaligen Freiheiten Frankreichs, um das Gebäude der Freiheit auf sein wahres Fundament zu stellen«. Das Ministerium Martignac genügte diesem Wunsch durch Vorlegung von zwei Gesetzentwürfen, der eine die Gemeindeverwallung betreffend, der andere die Organisation der Arrondissements- und Departementsräte[3]). Diese Entwürfe, durch eine besondere Kommission von langer Hand vorbereitet, bildeten eine wirkliche Gemeinde- und Departementsordnung. Sie inspirierten sich mit dem doppelten Gedanken, den Mitgliedern der verschiedenen lokalen Konseils den Wahlcharakter zu geben und ihre Befugnisse zu erweitern »durch Gewährung eines angemessenen Anteils an der Vertretung der Interessen des von ihnen vertretenen Bezirks«. Nach längerer Beratung wurden sie zurückgezogen; aber sie wurden die Grundlage der Entwürfe, die wenige Jahre später die Juliregierung dem Parlament vorlegte.

Allen diesen parlamentarischen Dokumenten und Debatten sind zahlreiche Schriften über den nämlichen Gegenstand vorausgegangen oder nachgefolgt, Gelegenheitsschriften, von denen mehrere bleibenden Wert haben, und in die Tiefe gehende wissen-

1) Er findet sich im Moniteur v. 23. Februar 1821.

2) Der Abg. *Pardessus* hatte im Namen der mit der Prüfung des Entwurfes Villèle beauftragten Kommission einen Rapport (v. 13. April 1821) erstattet.

3) Die beiden Entwürfe *Martignac* finden sich im Moniteur vom 10. Februar 1829.

schaftliche Arbeiten, von denen einige berühmt sind: Arbeiten historischen Inhalts, Abhandlungen politischer Philosophie, Werke juristischer Doktrin; Schriften, die alle zusammen der Ausdruck einer literarischen Bewegung sind, die wir kurz die erste Periode der Selbstverwaltungsliteratur im Frankreich des 19. Jahrhunderts nennen wollen. Aus der Zahl der Gelegenheitsschriften mögen genannt werden vor allem diejenige von Fiévée (Lettres sur le projet d'organisation municipale), die ein wirkliches Selbstverwaltungsprogramm entwickelte, sodann die von Dessauret, Duvergier de Hauranne, de Kératry und Lanjuinais [1]). Zu diesen Broschüren gesellten sich umfassende historische Studien: A. Thierry veröffentlichte von 1827—1829 seine letzten Lettres sur l'histoire de France, worin er ein so lebensvolles Bild von den zum Aufstand gegen ihre Seigneurs verschwornen »Communes« des 12. und 13. Jahrhunderts entwarf; F. Guizot hielt 1828/29 an der Sorbonne seine Vorlesungen über die Histoire de la civilisation en France; Raynouard publizierte 1829 seine Histoire du droit municipal. »Ein Sturmwind«, so urteilt L. Aucoc, »belebte diese bedeutenden Arbeiten«. Unter den Werken politischer Philosophie und juristischer Doktrin zitieren wir die drei folgenden Bücher: Des Comunes et de l'aristocratie von Baron v. Barante (1821); Du pouvoir municipal et de la police intérieure des communes von Henrion de Pansey (1822) und Introduction aux lois des communes von Dupin (1823). Sie verdienen in diesem Zusammenhang um deswillen eine eingehendere Erwähnung, weil die in ihnen niedergelegten Gedanken auf die Selbstverwaltungsgesetzgebung der Julimonarchie nicht ohne Einfluss gewesen sind, sozusagen als die wissenschaftliche Grundlegung dieser Gesetzgebung angesehen werden können.

Der Politiker Baron v. Barante weist in seinem Buch vor allem auf den Widerspruch und die Gefahr hin, die nach ihm in dem sonderbaren Schauspiel liegen, dass seit 1815 an der Spitze, in der Volksvertretung, die Freiheit wohne, während an der Basis, in den lokalen Räten, die Napoleonische Despotie unvermindert fortdauere. Wir lesen in dieser Beziehung in dem Resümé seiner Darlegungen: »Es bestehen lokale Interessen und Beziehungen der Regierung zu den Bürgern, mit denen die zen-

1) Man findet diese und noch andere Broschüren aus der nämlichen Zeit angeführt und besprochen in dem Werk: Crosnier, Etat du pouvoir municipal et de ses variations depuis la Restauration jusqu'au 23 février 1828 (1829).

trale und ministerielle Verwaltung, wenn sie eine kraftvolle sein soll, nicht beauftragt bleiben kann. Es ist gefährlich, der Geistestätigkeit keine andere Nahrung zu geben als die allgemeine Politik, welche über die Urteilskraft so vieler Personen hinausgeht. Es ist noch gefährlicher, ihnen zu gleicher Zeit die einzigen Geschäfte, über die sie wohl ein Urteil haben können, vernachlässigt und ohne Bürgschaften vor Augen zu führen. Ein Volk kann sich nicht schmeicheln, Institutionen zu haben, so lange sich der Geist der Beratung nur auf die Ausarbeitung der Gesetze und auf die Kontrolle der ministeriellen Verwaltung richtet, während gleichzeitig passiver Gehorsam und absolute Gewalt den Charakter aller andern Beziehungen der Bürger zu ihrer Regierung bilden. Wenn hingegen die königliche Gewalt ihre untern Organe der Kontrolle und der Aufsicht der Delegierten des lokalen Interesses unterwerfen würde, wie sie ihren Ministern die Kontrolle und die Aufsicht der Delegierten des allgemeinen Interesses auferlegt hat, würde ein und derselbe Geist die Nation beseelen« . .[1])

Der Rechtsgelehrte Henrion de Pensay hat das Verdienst, in seinem Buche zum erstenmal, auf der Basis der Gemeindegesetzgebung vom 14. Dezember 1789, die Lehre von der Munizipalgewalt (»pouvoir municipal«), von ihrer Natur und den ihr eigentümlichen Funktionen systematisch dargestellt und begründet zu haben. Die Hauptgedanken seines Werkes sind die folgenden: Unter der gesetzgebenden, vollziehenden und richterlichen Gewalt gibt es eine vierte, welche, zugleich öffentlich und privat, die Machtvollkommenheit der Behörde mit derjenigen des Familienvaters verbindet, das ist die Munizipalgewalt. Obschon unter den drei andern Gewalten, ist diese Gewalt doch die älteste von allen. Sie ist die erste, deren Bedürfnis sich fühlbar gemacht hat; es gibt kein Dorf, welches im Moment selbst seiner Entstehung nicht die Notwendigkeit einer innern Verwaltung und einer Ortspolizei erkannt hätte. Diese Verwaltung, diese Polizei verlangten Aktion und Aufsicht, und die als die weisesten angesehenen Männer wurden damit beauftragt. Auf dieser Grundlage haben die Gesetzgeber der Nationen das soziale Gebäude errichtet. — Die Munizipalgewalt ist keine Schöpfung des Gesetzes; sie existiert durch die alleinige Macht der Dinge; sie ist, weil ihr Nichtsein unmöglich ist; sie ist, weil es unmöglich ist, dass die Angehörigen ein

1) Des Communes et de l'aristocratie, p. 252.

und derselben Gemeinde, welche zustimmen, das Opfer eines Teiles ihrer Mittel und ihrer Rechte zu bringen, um sich gemeinsame Rechte und Interessen zu schaffen, in dem Grade unvorsorglich wären, dass sie nicht einige unter ihnen mit der Erhaltung derselben und damit beauftragten, ihren Gebrauch zu leiten. Wenn aber dem so ist, wenn die Munizipalgewalt zum Wesen aller Gemeinden gehört, so können die Gesetze nichts gegen die Natur der Dinge, und man muss sagen, dass sie weder die Gemeindebehörden abschaffen, noch die Gemeinden des Rechtes berauben können, diese zu wählen. — Die der Munizipalgewalt eigentümlichen Funktionen sind: das Gemeindevermögen und das Gemeindeeinkommen zu verwalten; diejenigen örtlichen Ausgaben zu bestimmen und zu bezahlen, welche zu Lasten der Gemeindekasse sind; die der Gemeinde obliegenden öffentlichen Bauten zu leiten und ausführen zu lassen; die Gemeindeanstalten zu verwalten; den Gemeindeeinwohnern die Vorteile einer guten Polizei zukommen zu lassen, insbesondere in Bezug auf Sauberkeit, Gesundheit, Sicherheit und Ruhe an den öffentlichen Orten, in den öffentlichen Strassen und Gebäuden. Es gehört desgleichen zu den Befugnissen der Munizipalgewalt, zu beraten und zu beschliessen über die Veräusserung oder Erwerbung von Immobilien, über ausserordentliche Auflagen für lokale Ausgaben, über Anleihen, über auszuführende grössere Bauten, über die Verwendung des Ertrages der Verkäufe, Rückzahlungen oder Eintreibungen, über anhängig zu machende und weiter zu führende Prozesse. — Da die Funktionen der Gemeindebehörden, wenn sie als Bevollmächtigte der Gemeinde handeln, sich aus der Munizipalgewalt ableiten, da diese Gewalt eine ihr eigentümliche Existenz hat, und da sie weder von der gesetzgebenden, noch von der vollziehenden Gewalt herrührt, so bedarf sie weder der Ermächtigung dieser Gewalten, um zu beraten und zu beschliessen, noch deren Genehmigung, um ihre Beschlüsse auszuführen. Demzufolge sind die Beschlüsse des Munizipalrates Befehle, so oft er in dem besonderen Interesse seiner Gemeinde und für die Erhaltung ihrer Rechte bestimmt, und alle Gemeindeeinwohner müssen sie befolgen, so lange die Beschlüsse vom Präfekten nicht kassiert worden sind, was nur auf Antrag der interessierten Parteien geschehen kann. Indessen enthält diese Regel Ausnahmen: Unter den Beschlüssen, welche der Munizipalrat fassen kann, gibt es nämlich solche, welche, obschon sie in den Kreis der Funktionen der

Munizipalgewalt fallen, doch nur mit der Genehmigung der höhern Verwaltungsbehörde ausgeführt werden können; es sind dies diejenigen Beschlüsse, welche die Zukunft der Gemeinde in Mitleidenschaft ziehen oder welche Gemeindeinteressen von besonderer Wichtigkeit berühren, wie Immobilien-Veräusserungen und Erwerbungen, ausserordentliche Steuern, Anleihen, auszuführende grössere Bauten, Verwendung des Ertrags aus Verkäufen etc., Prozesse[1]).

Der Politiker und Advokat Dupin geht in seinem Buch auf die hier berührten Beziehungen zwischen Gemeinde und Staat noch etwas genauer ein. »Eine der grössten Schwierigkeiten«, schreibt er, »besteht darin, die Merkmale, welche die Munizipalgewalt und die administrative (Staats-) Gewalt unterscheiden, und die sie trennenden Grenzen wohl auseinander zu halten. Es ist desgleichen von Wichtigkeit, dass die eine Gewalt sich nicht Uebergriffe in das Gebiet der andern erlaubt. Es liegt in der Natur der Munizipalgewalt, sich auf eine einzelne Gemeinde zu konzentrieren; alle Massnahmen, welche mehrere Gemeinden umfassen, gehören der administrativen Gewalt an. Die Aufsicht ausgenommen, welche immer der höheren Gewalt zusteht, kann man kurz sagen, dass der administrative Wirkungskreis sich erst da wirklich eröffnet, wo die der Munizipalgewalt eigentümlichen Funktionen aufhören; da allein beginnt für die (staatliche) Verwaltung das Recht, auf die Personen und die Dinge direkt einzuwirken. Das ist leicht einzusehen. Es ist in der Tat unmöglich, dass der nämliche Gegenstand gleichzeitig der unmittelbaren Entscheidung zweier unterschiedener Gewalten und besonders von verschiedener Natur unterbreitet wird; andernfalls würde das Räderwerk der Verwaltungsmaschine infolge eines unaufhörlichen Zusammenstosses schliesslich in Stücke gehen, und die unmittelbare Folge davon wäre die Desorganisierung des sozialen Körpers. Daher weist die Natur der Dinge die unmittelbare Intervention der (staatlichen) Verwaltung ab, sei es bei den Massnahmen, welche die Aufrechterhaltung der Sauberkeit, der Gesundheit, der Ruhe und Sicherheit im Innern der Gemeinde zum Gegenstand haben, sei es bei den Massnahmen bezüglich der Verwaltung des Gemeindevermögens«[2]). — Und weiterhin kommt Dupin noch ein-

1) Du pouvoir municipal et de la police intérieure des communes; vgl. vor allem Kap. I, V, XV und XIX.

2) Introduction aux lois des communes, Chap. II, p. 42.

mal auf die Frage der Einmischung der Staatsgewalt in die Gemeindeangelegenheiten zurück, etwa folgendes ausführend: Es kommt oft vor, dass die Munizipalräte ihre Beschlüsse, bevor sie dieselben verkündigen lassen, der Genehmigung des Präfekten unterbreiten. Was kann die Wirkung dieser Genehmigung sein? Fügt sie dem Gewicht des Gemeindeaktes etwas hinzu? Keineswegs. So oft in der Tat die Gemeindebehörden in der Sphäre ihrer Befugnisse beschliessen und verfügen, machen sie von einem Rechte Gebrauch, das ihnen eigentümlich ist, und handeln kraft einer Gewalt, die ihnen durch das Gesetz verliehen ist. Nun aber liegt es im Wesen jeder gesetzlich verliehenen Gewalt, in sich den Stärkegrad zu haben, der notwendig ist, um den Gehorsam anzubefehlen; andernfalls würde diese Gewalt nicht einheitlich sein, und es würde ein Widerspruch in den Worten wie in der Sache vorliegen. In dieser Beziehung verhält es sich mit den Gemeindebehörden wie mit den Richtern erster Instanz, deren Entscheidungen den Charakter der abgeurteilten Sache haben, solange nicht beim höhern Gericht die Abänderung des Erkenntnisses beantragt ist. Allerdings können die Präfekten in vielen Fällen aus eigener Initiative, sowie auch auf Antrag der interessierten Parteien die Beschlüsse der Munizipalräte kassieren, aber die höheren Gerichte können in gleicher Weise die erstinstanzlichen Erkenntnisse abändern. Indessen wird dadurch die Unabhängigkeit der Richter erster Instanz in keiner Weise berührt, und der Gedanke, ihre Urteile der Genehmigung des Apellationsgerichtes zu unterbreiten, ist noch keinem von ihnen in den Sinn gekommen. Da diese Formalität einer vorgängigen Genehmigung dem Gewicht des Gemeindeaktes nichts hinzufügt, ist sie also ohne Motiv wie ohne Gegenstand.

Das sind die leitenden Ideen der drei wichtigsten Schriften aus der Selbstverwaltungsliteratur der Restaurationsperiode. Der Einfluss dieser Schriften auf die parlamentarischen Arbeiten hatte unter der Restauration selbst noch keine praktischen Wirkungen, aber sie wurden, wenigstens bis zu einem gewissen Punkt, in Verbindung mit den gescheiterten Gesetzentwürfen von 1829 die Basis der Reformarbeit, welche nach der Revolution von 1830 der Gesetzgeber der Julimonarchie unternahm. Das Ergebnis dieser Arbeit soll uns jetzt beschäftigen.

2. Die Selbstverwaltung in der Gemeindegesetzgebung von 1831 und 1837.

Die Verfassung von 1830 hatte »auf ein Wahlsystem gegründete Departements- und Gemeinde-Institutionen« versprochen. Dieses Versprechen erfüllten die Gesetze vom 21. März 1831 und 18. Juli 1837 für die Gemeinden und die Gesetze vom 22. Juni 1833 und 10. Mai 1838 für die Departements. Die Ausarbeitung dieser Reformen nahm mehrere Jahre in Anspruch. — Das Gemeindeorganisationsgesetz vom 21. März 1831 hat für die Entwickelung der Selbstverwaltung eine doppelte Bedeutung: einmal liess es die Mitglieder der Munizipalräte aus (beschränkten) Wahlen hervorgehen; sodann betrat es bezüglich der sehr umstrittenen Frage der Ernennung der Maires (und Adjoints), die nicht nur die Vertreter ihrer Gemeinden, sondern durch die Macht der Dinge für die Ausführung der Gesetze allgemeinen Interesses auch die Delegierten des Staates waren und sind, einen Mittelweg: die Maires (und Adjoints) wurden, je nach der grössern oder geringern Einwohnerzahl der Gemeinden, vom König oder vom Präfekten ernannt, mussten aber aus der Mitte des Munizipalrates genommen werden (Art. 3).

Das Gesetz von 1831 behielt die Form der Gemeindeverfassung von 1800 bei, aber es führte nach dem eben Gesagten ein neues Prinzip in dieselbe ein: das Prinzip der Wahl, das die Mitglieder der Munizipalräte zu wirklichen Vertretern ihrer Gemeinde machte; indem es der Gemeinde das Recht gab, vertreten zu werden, liess es die bis dahin etwas verschwommene eigene Existenz, die Individualität der Gemeinde schärfer hervortreten, »konstituierte es die Gemeinde«, wie Herr v. Ferron sagt, »als eine personne morale capable de liberté«. Die Reform war also bedeutend und bildete einen beachtenswerten Fortschritt in der Entwickelung der Selbstverwaltung; aber die Gesamtheit der Bestimmungen, in der sie Platz fand, nahm ihr viel von ihrer Wirksamkeit. Die Gemeindewähler mussten gewissen Steuerzahler- und Notabelnkategorien angehören, die insgesamt nicht mehr als $^1/_4$ der mündig gewordenen und steuerpflichtigen Franzosen ausmachten, so dass also die grosse Mehrheit der Bevölkerung von jedem Einfluss auf den Gang der Gemeindegeschäfte ausgeschlossen war. Ihr Isolierungszustand wurde dadurch verstärkt, dass das Gesetz die Wähler verpflichtete, $^2/_3$ der Mitglieder der Munizipalräte aus den

Höchstbesteuerten zu nehmen. Die Höchstzahl der im Munizipalrat sitzenden Gemeindevertreter (30) war zu niedrig bemessen, als dass sie der Betätigung im Interesse der Gemeinde einen hinreichend weiten Prüfungs-, Beratungs- und vor allem Berührungskreis hätte eröffnen können. Der lange Zeitraum von 9 Jahren, auf den man die Mandatsdauer festsetzte, war ein neues Hindernis für die rasche Entwickelung der Selbstverwaltung. Die Munizipalräte erhielten allerdings vier Sessionen im Jahr anstatt der bisherigen einzigen, aber jede ausserordentliche Session bedurfte der Ermächtigung durch den Präfekten oder Unterpräfekten und konnte sich nur auf einen ausdrücklich spezifizierten Gegenstand erstrecken.

Die Reform von 1831 musste als natürliche Konsequenz die Entwickelung der Befugnisse der Munizipalräte haben: das war der Gegenstand des Befugnisgesetzes vom 18. Juli 1837, dessen Geist und Gestalt jetzt des nähern auseinandergesetzt werden soll.

Der Geist der Gesetzgebung von 1837 ist u. E. ausgezeichnet wiedergegeben in den ihr beigegebenen Motiven-Berichten von Vivien an die Abgeordnetenkammer und von Baron Mounier an die Pairskammer [1]). In Anknüpfung an die Arbeiten von Henrion von Pensay und Dupin entwickeln sie in dem grundsätzlichen Teil ihrer höchst bemerkenswerten Darlegungen ungefähr folgenden Gedankengang: Die Gemeindeverwaltung umfasst die sozialen Beziehungen, welche aus dem Zusammenwohnen der Einwohner in den Städten, Flecken und Dörfern entstehen. Die Interessen, welche sie zu regeln berufen ist, sind verschiedener Natur: die durch den gemeinsamen Wohnsitz einander genäherten Bürger haben ein Recht auf persönliche Sicherheit, auf Ruhe, auf Wohlsein. Sie besitzen zusammen Vermögen, Einkünfte; sie haben zur Befriedigung ihrer gemeinsamen Bedürfnisse Ausgaben zu machen. Die Gemeindeverwaltung befriedigt alle diese Notwendigkeiten. Ihre Befugnisse sind unterschieden von denen der Regierung, von den politischen und individuellen Rechten der Staatsbürger; es sind ausschliesslich kommunale. Allerdings besitzen die Gemeindebehörden Rechte, welche auch der Regierung zustehen; ihre Reglemente haben Gesetzeskraft; sie bedienen sich der öffentlichen (bewaffneten) Macht, um deren Ausführung zu

1) *Vivien*, Rapport fait au nom de la commission chargée de l'examen du projet de loi sur l'administration municipale (Moniteur v. 1. Mai 1836). — *Mounier*, Zwei Berichte an die Pairskammer über den nämlichen Gesetzentwurf (Moniteur v. 20. März 1834 und v. 28. März 1837).

sichern; die Delegierten der Gemeindeangehörigen, im Munizipalrat vereinigt, bewilligen Steuern. Aber diese besondern Befugnisse sind nur die Entfaltung und die Betätigungsmittel der Munizipalgewalt selbst; sie hängen von den Notwendigkeiten der Gemeindeverwaltung ab und verändern nicht ihren Charakter, und daraus, dass Staat und Gemeinde zur Befriedigung ähnlicher Bedürfnisse die nämlichen Mittel anwenden, geht keineswegs hervor, dass sie ineinander aufgehen. Daher hat auch in der politischen Organisation Frankreichs die Gemeinde ihren Platz zwischen der mit Rechten und Aktionsmitteln ausgestatteten Zentralregierung, die von den Rechten und Aktionsmitteln der Gemeinde wohl zu unterscheiden sind, und den Bürgern, deren bürgerliche und politische Rechte durch das öffentliche Recht der Nation garantiert sind.

Nachdem diese Sachlage einmal konstatiert ist, kann die Munizipalgewalt anerkannt und auf eine breite Basis gestellt werden, ohne dass davon Gefahr für die Einheit der Nation und für die Rechte der Zentralgewalt und der Bürger selbst zu besorgen wäre. Die Gemeinde besitzt Rechte. Sie hat ein eigenes Dasein; wenn sie die nötigen Bedingungen erfüllt, wenn sie für ihre Bedürfnisse sorgt, wenn sie tatsächlich eine jener sekundären Familien ist, welche eine Art von kleinem Staat im grossen sind, muss ihr Dasein respektiert werden. Ihr Vermögen ist ebenso unantastbar wie das des isolierten Bürgers, ihre Einkünfte gehören nur ihr. Sie verfügt über ihre Einkünfte und kann sie mittelst Steuern, die sie ihren Mitgliedern auflegt, vermehren. Sie besitzt eine besondere (Polizei-)Verwaltung, um die Ausführung der Gesetze zu sichern und für das Gemeininteresse, für die Sicherheit und Ruhe ihrer Einwohner Sorge zu tragen. Aber es gibt keine Rechte ohne entsprechende Pflichten. Die Gemeinde ist verpflichtet, den allgemeinen Gesetzen zu gehorchen, ihren Anteil an den öffentlichen Lasten zu übernehmen, die moralischen, religiösen und intellektuellen Bedürfnisse ihrer Einwohner zu befriedigen, ihre besonderen Interessen mit denjenigen der gesamten Gesellschaft in Einklang zu bringen und in Bezug auf die Steuern, die sie erhebt, sowohl auf den Staat Rücksicht zu nehmen, der an der nämlichen Quelle schöpft, als auch auf den Steuerpflichtigen, der nicht überlastet werden darf. Um diesen Rechten und Pflichten eine feste Grundlage zu geben, hat der Gesetzgeber das System der Gemeindeverwaltung errichtet; es

erfüllt seinen Zweck nur so lange, als es sie in einem richtigen Mass mit einander versöhnt, ohne die einen den andern zu opfern.

Bei der Ausübung dieser Rechte und der Erfüllung dieser Pflichten ist indessen die Staatsgewalt berufen einzugreifen, mögen auch immerhin die politischen Befugnisse der Zentralgewalt als ausserhalb der Gemeindeverwaltung gestellte angesehen werden. Die Munizipalgewalt ist berufen, über die Sicherheit, Gesundheit und Ruhe der Gemeinde zu wachen, aber die zu diesem Behufe von ihr erlassenen Bestimmungen sind den Staatsgesetzen, den allgemeinen Interessen des Landes und den privaten Rechten der Bürger untergeordnet. In diesen verschiedenen Beziehungen erfordern sie die Kontrolle der Regierung, der Hüterin des Gesetzes, der Verteidigerin des allgemeinen Interesses und der Rechte aller. Die Gemeinden sind Eigentümerinnen, aber unter der Bedingung, das Eigentum für ihre Nachfolger zu erhalten: das Eigentum gehört nicht allein der gegenwärtigen Generation, der Staat greift ein als Vertreter künftiger Generationen. Die Gemeinden können sich besteuern, aber der Staat muss auch Steuern erheben, und er muss verhindern, dass die Last dieser doppelten Abgabe für die Nation unerträglich wird. Daher muss oft über dem Recht der Gemeinde die souveräne Gewalt, die »tutelle« des Staates, wie man u. E. nicht gerade geschickt das Genehmigungsrecht desselben in der französischen Verwaltungsliteratur bezeichnet[1]), ihren Platz finden.

In welchem Umfang übt der Staat dieses Genehmigungsrecht, diese Kontrolle aus? Mit andern Worten: in welchem Masse gehört die Gemeindeverwaltung der Gemeinde und dem Staat? Wie sind die Befugnisse unter die Vertreter der Gemeinde und die des Staates verteilt? Welches ist der Kreis der Befugnisse, in welchem sich die Gemeinde frei bewegen kann? Welches sind die Gemeindehandlungen, die nur unter Mitwirkung der Staatsgewalt zustandekommen können? In welchen Fragen haben die Gemeindebehörden ein Entscheidungsrecht, in welchen andern nur ein Initiativ- und Vorschlagsrecht und in welchen dritten endlich gar nur ein einfaches gutachtliches Recht? Diese Fragen beantworten, heisst ein vollständiges Bild der Selbstverwaltung zeichnen, wie sie das Gesetz vom 18. Juli 1837 in der Gemeinde

1) *Aucoc* hat in seinen Schriften das Wort »tutelle« durch »contrôle« ersetzt. Soweit wir sehen können, hat sein Beispiel bis dahin kaum Nachahmung gefunden (nur in dem Cours de droit administratif von *Ducrocq*).

organisiert hat.

Da sich die Gemeinde in ihren beiden Organen, dem Maire und dem Munizipalrat personifiziert, so haben wir zur Beantwortung obiger Fragen nacheinander die Befugnisse des Maires und diejenigen des Munizipalrates darzustellen.

Die Maires üben zwei Arten von Funktionen aus, welche durch die Doppelstellung der Gemeinden im Staat gegeben sind. Der Staat findet in den Gemeinden eines seiner Aktionswerkzeuge: die Maires sind seine Delegierten [1]). Die Gemeinde hat ihre eigenen Rechte und Interessen: der Maire übt in ihrer Mitte die vollziehende Gewalt aus und die Funktionen als Gemeindeverwalter im eigentlichen Sinn. Der Maire als Gemeindeorgan ist zunächst mit der Orts- und Feldpolizei beauftragt. Ihm allein steht es zu, in Ausübung dieses ihm eigentümlichen Rechtes erforderliche Massregeln vorzuschreiben, Reglemente zu erlassen, welche die Umstände erheischen, und ihre Ausführung anzuordnen. Diese Reglemente sind an und für sich vollziehbar, d. h. sie bedürfen keiner präfektoralen Genehmigung; auch kann sie der Präfekt nicht durch andere ersetzen, aber er kann ihre Ausführung aufschieben oder sie kassieren [2]).

Die andern dem Maire eigenen Befugnisse stehen ihm als Verwalter der Gemeinde zu. »Der Maire«, lautet der dem Pluviôsegesetz entnommene Art. 9, »ist allein mit der Verwaltung der Gemeinde beauftragt.« In dieser Beziehung ist er unter der »Aufsicht« der höhern Verwaltungsbehörde betraut: mit der Leitung des kommunalen Wegewesens, mit der Erhaltung und Verwaltung des Gemeindevermögens, mit der Verwaltung der Gemeindeeinkünfte, mit der Aufsicht über die Gemeindeanstalten und das Gemeinderechnungswesen, mit der Vorbereitung und Vorlegung des Gemeindebudgets und der Anweisung der Auszah-

1) »Art. 9. — Le maire est chargé sous l'autorité de l'administration supérieure: 1. de la publication et de l'exécution des lois et règlements; 2. des fonctions spéciales qui lui sont attribuées par les lois; 3. de l'exécution des mesures de sûreté générale«.

2) »Art. 11. — Le maire prend des arrêtés à l'effet: 1. D'ordonner les mesures locales sur les objets confiés par les lois à sa vigilance et à son autorité; 2. De publier de nouveau les lois et les règlements de police, et de rappeler les citoyens à leur observation. Les arrêtés pris par les maires sont immédiatement transmis au sous-préfet. Le préfet peut les annuler ou en suspendre l'exécution. Ceux de ces arrêtés qui portent règlement permanent, ne seront exécutoires qu'un mois après la remise de l'ampliation constatée par les récépissés donnés par le sous-prêfet«.

lungen aus der Gemeindekasse, mit der Leitung des kommunalen Bauwesens; er unterzeichnet die Kaufverträge, schliesst die Pacht- und Mietsverträge ab und erteilt die Zuschläge, welche die kommunalen Bauten betreffen; er unterzeichnet die Verkaufs-, Tausch-, Vergleichs- und Teilungsakte und die Akte bezüglich der Annahme von Schenkungen und Vermächtnissen, wenn alle diese Akte dem Gesetz gemäss autorisiert sind; ferner vertritt er die Gemeinde vor Gericht; endlich ernennt er die verschiedenen Beamten der Gemeinde. — Aus dieser kurzen Aufzählung dürfte hervorgehen, dass die Befugnisse des Maires ebenso zahlreich wie wichtig sind. Er kann übrigens einen Teil der Gemeindeverwaltung an seine Adjoints »delegieren«.

Neben dem Maire, dem Vollzugsorgane, steht, ihm gleichgeordnet, der Munizipalrat: beratendes und beschliessendes Organ. Das Gesetz von 1837 teilt seine Befugnisse in vier Klassen ein. In der ersten Klasse finden sich die sog. »regelnden Beschlüsse«, die entgültigen Entscheidungen, die er über gewisse Gegenstände zu treffen berufen ist. Sie umfassen: den Verwaltungsmodus des Gemeindevermögens; die Bedingungen der Pacht- oder Mietsverträge, deren Dauer 18 Jahre für Landgüter und 9 Jahre für den andern Besitz nicht überschreitet; den Genussmodus und die Verteilung der Gemeindeweiden und der Gemeindefrüchte mit Ausnahme des Holzes, sowie die den Empfängern aufzulegenden Bedingungen; die Holzgerechtigkeit (affouage). (Art. 17). »Da diese vier Gegenstände«, sagt *Vivien* in seinem Bericht, »nur die Gegenwart betreffen und sich allein auf den einfachen Genuss erstrecken, welcher weder eine entferntere Zukunft engagiert, noch den Bestand des Gemeindevermögens selbst gefährdet, so sind die Beschlüsse darüber an sich vollziehbar, ohne irgendwelche Genehmigung der höhern Verwaltungsbehörde«; aber der Präfekt kann sie kassieren, wenn sie ein Gesetz oder règlement d'administration publique verletzen, und sie werden erst nach Ablauf einer dem Präfekten aufgelassenen Frist von 30 Tagen vollziehbar, innerhalb welcher dieser sein Kassierungsrecht ausüben kann. (Art. 18). — Aus dieser Darlegung dürfte ersichtlich sein, dass der Gesetzgeber von 1837 in Bezug auf die erste Klasse der Befugnisse des Munizipalrates, wenigstens nach der Seite der »Deliberation«, der Beratung und Beschlussfassung hin, eine echte, wirkliche Selbstverwaltung (im weitern Sinne) begründet hat: er hat aus der Menge der die Gemeindeverwaltung umfassenden Gegenstände vier her-

ausgegriffen, in Bezug auf welche die Gemeinde eine relative Unabhängigkeit erhielt; er hat einen engen Kreis gezogen, innerhalb dessen die Gemeinde ihr eigenes und besonderes Leben zu leben vermochte; »er hat gewollt«, sagt *Mounier* in seinem Rapport, »dass sie in diesem Kreis sich frei zu bewegen in der Lage wäre.«

Nach den regelnden Beschlüssen, die, wie gesagt, nur die Nutzniessung des Gemeindevermögens in der Gegenwart betreffen, folgen diejenigen, welche geeignet sind, die Zukunft zu engagieren und das Gemeindevermögen selbst zu gefährden, »und welche aus diesem Grund nicht an sich gültig sein können.« *(Vivien)*. Das ist die zweite Klasse der Befugnisse des Munizipalrates. Sie enthält zahlreiche Gegenstände: das Gemeindebudget und im allgemeinen alle Einnahmen und Ausgaben, ordentliche und ausserordentliche; die Erhebungs-Tarife und -Reglemente aller Gemeindeeinkünfte; die Erwerbungen, Veräusserungen und Austäusche kommunalen Eigentums, seine Verwendung zu den verschiedenen Zweigen der Gemeindeverwaltung und im allgemeinen alles, was seine Erhaltung oder Verbesserung betrifft; die Abgrenzung oder Teilung des zwischen zwei oder mehreren Gemeinden oder Gemeindesektionen ungeteilten Besitzes; die Bedingungen der Pacht- oder Mietsverträge, deren Dauer 18 Jahre für die Landgüter und 9 Jahre für den andern Besitz überschreitet, sowie die Bedingungen der Verträge über den von der Gemeinde gepachteten oder gemieteten Besitz, welches auch ihre Dauer sei; die Bau-, grossen Ausbesserungs- und Niederlegungsprojekte und im allgemeinen alle zu unternehmenden Bauten; die Eröffnung der öffentlichen Strassen und Plätze und die projets d'alignement de voirie municipale; das gegenseitige Weiderecht der Gemeindeangehörigen; die Annahme der den Gemeinden und den Gemeindeanstalten gemachten Schenkungen und Vermächtnisse; die gerichtlichen Klagen und die Vergleiche. — Die Beschlüsse über die hier aufgezählten Gegenstände waren nur mit der Genehmigung der höhern Verwaltungsbehörde vollziehbar, die je nach dem besondern Fall der König, der zuständige Minister oder der Präfekt sein konnte. Die Genehmigung ist eine notwendige Ergänzung des Beschlusses, sie verbindet sich mit ihm, ist gewissermassen ein Teil desselben. Kurz: die Gemeindeakte der zweiten Klasse können nur durch das Zusammenwirken der Gemeindeorgane und der Staatsorgane zustandekommen;

die Gemeindeverwaltung ist hier nicht ausschliesslich Selbstverwaltung, sondern kombinierte Selbstverwaltung und Verwaltung durch Vertreter der Zentralgewalt, die Selbstverwaltung ist nur ein Teil der Gemeindeverwaltung.

Es gibt sodann eine dritte Gruppe von Angelegenheiten, über welche der Munizipalrat von der Staatsverwaltung einzig und allein um sein Gutachten angegangen wird. Diese dritte Klasse enthält Gegenstände, welche die Gemeinde nur indirekt berühren, deren Initiative andern Behörden übertragen ist, deren Entscheidung den Organen des Staates zusteht [1]). Endlich ist der Munizipalrat auch befugt, über alle Gegenstände örtlichen Interesses Wünsche auszusprechen.

Das sind die verschiedenen Befugnisse des Mnnizipalrates nach dem Gesetz vom 18. Juli 1837. Rekapitulieren wir, dass er bald ein vollständiges und eigenes, bald ein untergeordnetes und endlich in gewissen Fällen nur ein einfaches gutachtliches Recht ausübte. In diesem Rahmen nahmen alle Interessen Platz, mit denen er sich zu beschäftigen hatte, »und die erste dieser Kategorien, obschon sie sich nur auf wenige Gegenstände beschränkte, anerkannte wenigstens und begründete die Munizipalgewalt.« (*Vivien*).

Zu den Beschlüssen, die der Genehmigung der Staatsgewalt unterliegen, gehören nach obiger Aufzählung auch das Gemeindebudget und im allgemeinen alle Einnahmen und Ausgaben, ordentliche und ausserordentliche, und die Budgetrechte des Munizipalrates sind dort bereits in einer allgemeinen Weise angegeben worden. Die Wichtigkeit dieses Gegenstandes verlangt indessen noch eine eingehendere Darlegung. In den Gemeindeangelegenheiten, wie in denjenigen des Staates, stehen in der Tat die finanziellen Interessen obenan, es gibt sehr wenige Verwaltungsmassregeln, die nicht auf Ausgaben hinauslaufen, und die demzufolge nicht die Einnahmen in Anspruch nehmen, und wenn es nach *Vivien* einerseits »unerlässlich ist, dass die Rechte der Gemeinde frei ausgeübt werden können«, so erfordert andrerseits »das Interesse der Steuerzahler und die Vorsorge für die Zukunft

1) »Art. 21. — Le Conseil municipal donne son avis sur les projets d'alignement de grande voirie dans l'intérieur des villes et bourgs; sur les budgets et les comptes des fabriques (Kirchenräte), des établissements de charité et de bienfaisance; sur les autorisations d'emprunter, d'acquérir, d'aliéner, de plaider et d'accepter des dons et legs, par ces mêmes établissements; enfin sur tous les objets au sujet desquels les Conseils municipaux seront consultés par le préfet«.

die strengsten Vorsichtsmassregeln«, m. a. W., alle auf das Gemeindebudget bezüglichen Akte »müssen zu besondern Bestimmungen Anlass geben«, der Staat muss hier mit besondern Vollmachten eingreifen können, die Gemeinde muss in »enge Abhängigkeit von Gesetz und Regierung« gebracht werden. Das ist kurz der Grundgedanke, der die Urheber des Gesetzes von 1837 geleitet hat in allen ihren Entscheidungen darüber, welches Mass von Freiheiten der Gemeinde in Bezug auf die Beschaffung und Verwendung ihrer finanziellen Mittel zu gewähren sei.

Welches sind nun diese Freiheiten? Der Titel III des Gesetzes von 1837, alle Gemeindefinanzgegenstände, die Ausgaben, die Einnahmen, das Budget umfassend, gibt darüber Auskunft.

Die Ausgaben sind in zwei Klassen eingeteilt, in obligatorische und in fakultative Ausgaben. Obligatorische Ausgaben werden solche genannt, welche der Staat den Gemeinden auch gegen ihren Willen auflegen kann, und für welche die Bewilligung der Munizipalräte nicht erforderlich ist; die Gemeinden sind verpflichtet, sie zu machen, im Falle ihrer Weigerung könnten sie von Amts wegen in das Budget eingestellt werden, und die Staatsorgane hätten das Recht, ausserordentliche Auflagen auszuschreiben, um ihre Bezahlung sicherzustellen. »Die Munizipalräte«, heisst es in dieser Beziehung im Rapport von *Vivien*, »haben das Recht, die Gemeindeausgaben zu regeln, ihre Zahl und Bedeutung zu vergrössern oder zu vermindern. Das ist ihre hauptsächliche Befugnis. Aber neben dem Recht der Gemeinde steht das Recht des Staates und der Interessen der Zukunft, deren Verteidiger und Hüter der Staat ebenfalls ist. Jede Ausgabe, die den Staat und die allgemeinen Interessen interessieren kann, ist nötig und kann von der Gemeinde verlangt werden. Die Gemeinde muss desgleichen für diejenigen Ausgaben sorgen, welche die Ausführung eines Gesetzes, die Erfüllung einer öffentlichen oder privaten Pflicht zum Gegenstand haben. Endlich hat die Regierung das Recht, unter den rein kommunalen Ausgaben diejenigen aufzulegen, welche die Existenz selbst der Gemeinde betreffen, und deren Verweigerung die Gemeindeverwaltung sozusagen zum Stillstand bringen würde. Mit Ausnahme dieser Kategorien, bei denen die notwendigen Bedürfnisse in billiger Weise berücksichtigt sind, kann die Gemeinde ihre Rechte frei ausüben, und sie kann vom Staat zu keiner Ausgabe gezwungen werden,

die nicht ihre Zustimmung erhält«[1]). Eine Ausgabe ist nur obligatorisch, wenn sie vom Gesetz ausdrücklich als solche erklärt ist, und es ist klar, dass dem Gesetzgeber viel daran liegen musste, das Verzeichnis derjenigen Ausgaben, welche diese Bezeichnung erhalten sollten, mit peinlichster Genauigkeit aufzustellen. Bildet doch dieses Verzeichnis den Massstab der Gemeindefreiheiten in Budgetsachen! Ist es nämlich nur auf wenige Gegenstände beschränkt, so erweitern sich natürlich die Budgetrechte des Munizipalrates, finden aber alle Ausgaben darin Platz, so hat die Gemeinde überhaupt keine Budgetrechte.

Die Mehrzahl der obligatorischen Ausgaben beziehen sich auf die Existenz selbst der Gemeinde und auf ihre notwendige Verwaltung. Sie betreffen die Unterhaltung des Stadthauses oder des für die Mairie bestimmten Lokales; die Bureau- und Druckkosten, welche die Gemeindeverwaltung mit sich bringt; die Besoldung der Gemeindebeamten (Einnehmer, Aufseher, Polizeikommissare, Feldhüter etc.); die grössern Ausbesserungen der Gemeindegebäude; die Einfriedigung und Unterhaltung der Begräbnisstätten; die Anlegung und Unterhaltung der Vizinalstrassen[2]). Die Gemeinde ist andern Ausgaben unterworfen, welche Gemeinde und Staat zugleich interessieren: so ist sie verpflichtet, das Bulletin des Lois zu halten oder die Kosten der Publikation mitzutragen, die in den Gemeinden, welche nicht Kantonshauptorte sind, an die Stelle des Bulletin getreten ist (Bulletin des Communes); sie trägt die Kosten der Volkszählungen, der Führung des Standesamtsregisters u. a. m. Einige Gemeinden besitzen Anstalten, die nicht ausschliesslich für ihren Gebrauch bestimmt sind, aber die zu unterhalten für sie vorteilhaft ist, und in diesem Betrachte sind die Gemeinden den Ausgaben unterworfen, welche die Unterhaltung dieser Anstalten verursachen kann: es sind dies die Friedensgerichte, die Gewerbegerichte und die beratenden Gewerbe- und Manufakturenkammern. Andere Ausgaben betreffen moralische Interessen: die Ausgaben für den öffentlichen Unterricht, für die Kirchen der verschiedenen Kulte, wenn sie sich nicht selbst ge-

1) Moniteur v. 1. Mai 1836, pag. 703, Spalte 3.

2) Man hatte gelegentlich der Beratung des Gemeindegesetzes von 1837 vorgeschlagen, zu diesen Ausgaben die für Strassen-Beleuchtung, -Besprengung etc. hinzuzufügen, aber die Kammer erachtete, dass, welches auch ihre Zweckmässigkeit sein möge, es besser sei, sich hier auf den »Eifer« der Gemeinden zu verlassen; sie blieben also fakultative.

nügen können, und für die Unterkunft ihrer Diener. Die Wohltätigkeit hat auch einen Anteil an den obligatorischen Ausgaben: so ist ein Teil der Ausgaben für Findelkinder und für gefährliche Irre den Gemeinden aufgelegt, aber die Ausgaben für Krankenhäuser und Wohltätigkeitsanstalten sind fakultative geblieben. Endlich hat das Gesetz die Bezahlung der von den Gemeinden geschuldeten Steuern und gemachten Schulden und überhaupt aller eingegangenen Geldverpflichtungen obligatorisch erklärt: so sind die Gemeinden verpflichtet, die ihren Beamten ausgesetzten Pensionen regelmässig auszuzahlen. — Alle andern Ausgaben sind fakultative, d. h. sie hängen ganz und gar von dem Willen der Gemeinde ab, und der Staat ist nicht berechtigt, zu verlangen, dass sie gemacht werden.

Zur Deckung ihrer Ausgaben besitzt die Gemeinde Einnahmen, die ebenfalls in ordentliche und ausserordentliche zerfallen. Die ordentlichen Einnahmen (Einkünfte aus dem Gemeindevermögen, Ertrag der in den Markthallen, Schlachthäusern etc. erhobenen Platzgebühren, Ertrag des Oktrois, Ertrag der den Gemeinden durch die Finanzgesetze zugewiesenen centimes additionnels), werden, soweit sie in Gemeindesteuern (Centimes) bestehen, auf Grund des Gesetzes erhoben, ohne dass eine ausdrückliche Bewilligung des Munizipalrates nötig wäre; er kann nur erklären, dass er ihrer nicht bedarf und sie ablehnen; mangels dieser Ablehnung werden die »ordentlichen Centimes« regelmässig erhoben. Zu den ordentlichen Einnahmen kann man noch die »speziellen Centimes« zählen, die hauptsächlich zur Deckung der Kosten für den Volksschulunterricht und die Vizinalstrassen dienen; ihr Maximum ist durch die Spezialgesetze festgesetzt, welche diese beiden Gegenstände regeln, und in den Grenzen dieses Maximums werden die speziellen Centimes kraft eines Beschlusses des Munizipalrates erhoben, der einer besondern präfektoralen Genehmigung nicht mehr bedarf. — Die ausserordentlichen Einnahmen (ausserordentliche Steuern, Anleihen, auch Schenkungen und Vermächtnisse und andere zufällige Einnahmen) können nur kraft einer speziellen Genehmigung der Staatsorgane erhoben werden, die, je nach dem besondern Fall der gesetzgebende Körper, das Staatsoberhaupt oder der Präfekt erteilt. Die Gemeinde hat also in Sachen der ausserordentlichen Steuern (und Anleihen) nur ein Vorschlagsrecht, die Staatsorgane entscheiden.

Alle Einnahmen und Ausgaben nehmen im Gemeindebudget

Platz. Das Budget wird als Entwurf vom Maire aufgestellt, der Munizipalrat berät es und beschliesst darüber, der Präfekt (oder das Staatsoberhaupt) ordnet es, schliesst es ab. Die bezüglichen Kompetenzen des Maires und des Munizipalrates einerseits und des Präfekten andrerseits sind genau bestimmt: der Maire legt nur eine vorbereitende Arbeit vor, deren einziger Zweck ist, den Munizipalrat zu führen, seine Aufgabe zu vereinfachen, ohne ihm irgend eine Fessel aufzulegen; der Munizipalrat entscheidet in aller Freiheit vorbehaltlich zweier Einschränkungen: 1. er ist verpflichtet, alle obligatorischen Ausgaben zu bewilligen, 2. er kann ausserordentliche Steuern nur unter Mitwirkung der Höchstbesteuerten der Gemeinde bewilligen, die ihm an Zahl gleichkommen müssen[1]; der Präfekt endlich ist nicht befugt, eine vom Munizipalrat nicht bewilligte Ausgabe von Amts wegen in das Budget einzustellen, wenn sie das Gesetz nicht obligatorisch erklärt hat, er kann aber die fakultativen Ausgaben streichen oder ihren Betrag herabsetzen.

Nachdem das Budget bewilligt und genehmigt ist, steht es dem Maire zu, den Eingang der Einnahmen zu sichern und die Ausgaben anzuweisen, welche vorschriftsmässig ermächtigt sind[2]. Wenn er sich weigert, eine ordnungsmässig visierte Ausgabe anzuweisen, bestimmt der Präfekt, dessen Verfügung die Anweisung seitens des Maires ersetzt. Die Gemeinderechnung über das verflossene Rechnungsjahr wird vor Beratung des neuen Budgets dem Munizipalrat vorgelegt, der sie prüft und einen Beschluss darüber fasst. Ein Rechnungsführer ist allein und unter seiner Verantwortlichkeit damit beauftragt, den Eingang aller Gemeindeeinnahmen zu bewirken, sowie die vom Maire angewiesenen Ausgaben bis zur Höhe der ordnungsmässig ermächtigten Summen zu machen. In den Gemeinden, deren Einnahmen sich auf weniger als 30000 Fr. belaufen, werden die Funktionen des Einnehmers von dem Einnehmer der direkten Steuern (percepteur) ausgeübt; in den andern Gemeinden werden sie, wenn der Munizipalrat es wünscht, einem besondern Einnehmer (receveur municipal) übertragen, der bezeichnender Weise nicht vom Munizipalrat, sondern vom Präfekten auf Grund einer vom Munizipalrat

1) Stellen wir hier sogleich fest, dass diese Bedingung durch Gesetz vom 5. April 1882 abgeschafft worden ist.

2) »Art. 63. — Les états dressés par le maire sont exécutoires après qu'ils ont été visés par le Sous-Préfet«.

aufgestellten Kandidatenliste ernannt wird. Die Rechnungen der Gemeindeeinnehmer werden je nach der Wichtigkeit der Gestion vom Präfekturrat oder vom Rechnungshof endgültig ins reine gebracht.

Das sind nach dem Gesetz von 1837, unter Uebergehung gewisser nebensächlicher Bestimmungen, die Rechte der Gemeinde bezw. ihrer Vertretung, des Munizipalrates (und des Maires), in Bezug auf die Regelung ihrer finanziellen Interessen. Ist ein Fortschritt gegenüber dem System vom Jahre VIII zu konstatieren? Zweifellos, aber er ist u. E. von geringer Bedeutung. Nach wie vor ist hinsichtlich der Beschaffung wie der Verwendung der Gemeindemittel die Aktion des Munizipalrates eine beschränkte, nach wie vor ist sein Votum, abgesehen von der fakultativen Abteilung des Budgets, in Wirklichkeit nur eine Proposition, erst die Staatsorgane treffen die endgültige Entscheidung. Und was schliesslich jene fakultative Sektion betrifft, so ist auch da noch seine Verfügungsfreiheit eine beschränkte, da doch der Präfekt, wenn es ihm beliebt, die fakultativen Ausgaben einfach streichen oder doch ihren Betrag vermindern kann[1]).

3. Die Selbstverwaltung in der Departementsgesetzgebung von 1833 und 1838.

Das Gesetz vom 22. Juni 1833, die Organisation der General- und Arrondissementsräte betreffend, dehnte das Wahlprinzip auf die Mitglieder der General- und Arrondissementsräte aus [2]). Die Reform war bedeutend, aber es gilt von ihr das Nämliche, was bereits weiter oben über die entsprechende Reform in der Gemeinde ausgeführt worden ist: die Gesamtheit der Bestimmungen, unter denen sie ihren Platz hatte, nahm ihr einen grossen Teil ihrer Wirksamkeit. Die Eigenschaft als Wähler und Wählbarer war von der Entrichtung eines ziemlich hoch festgesetzten Steuerminimums abhängig, was die Wirkung hatte, dass die grosse Mehrzahl der mündigen und steuerpflichtigen Franzosen von jedem Einfluss auf die Departementsverwaltung ausgeschlossen blieb.

1) Vgl. weiterhin die zusammenfassenden Darlegungen darüber, was die Gesetzgebung der Julimonarchie der Entwickelung der Selbstverwaltung zugebracht hat (p. 248/49).

2) Vgl. über dieses Gesetz den Rapport an die Abgeordnetenkammer von Gillon (Moniteur v. 8. Januar 1833) und den Rapport an die Pairskammer von Baron von Barante (Moniteur v. 5. April 1833).

Die Höchstzahl der Mitglieder der Arrondissements- und Generalräte — 12 und 30 [1]) — war zu niedrig bemessen, als dass sie der lokalen Aktion eine genügend weite Beratungs- und Berührungssphäre hätte eröffnen können. Die lange (9jährige) Dauer der Mandate war der Entwickelung der Selbstverwaltungseinrichtungen auch nicht förderlich. Die Sitzungsprotokolle (übrigens auch in der Gemeinde) konnten nur mit höherer Genehmigung veröffentlicht werden. Die Arrondissementsräte durften nur während einiger Stunden alljährlich und die Generalräte nur für einige Tage zusammentreten. — Alles in allem hat das Gesetz von 1833 durch die Einführung des Wahlprinzips dem Departement tatsächlich das Leben zurückgegeben, das ihm das System vom Jahre VIII genommen hatte; aber es hat in jeder andern Beziehung dieses System in Bezug auf die Departementsorganisation nicht angetastet. Der Präfekt blieb der alleinige Verwalter des Departements, und die Rolle des Generalrates beschränkte sich nach wie vor darauf, zu beraten und einfache Beschlüsse zu fassen, die erst mit der Genehmigung der Staatsorgane vollziehbar waren.

Das Organisationsgesetz von 1833 musste als natürliche Konsequenz die Erweiterung der Befugnisse der Generalräte haben: das war der Gegenstand des Gesetzes vom 10. Mai 1838. »Die Befugnisse des Generalrates«, lesen wir in dem diesem Gesetz beigegebenen ebenfalls von *Vivien* verfassten Motiven-Bericht an die Abgeordnetenkammer [2]), »beschränken sich alle auf die Grenzen des Departe-

---

1) Die mit der Prüfung des Entwurfes und nachmaligen Gesetzes von 1833 beauftragte Kommission der Abgeordnetenkammer hatte vorgeschlagen, die Zahl der Generalratsmitglieder höher zu bemessen, d. h. jedem Kanton ein solches Mitglied zuzuteilen. Die Argumentation, mit welcher der Minister des Innern, *v. Montalivet*, diesen Vorschlag erfolgreich bekämpfte, ist so merkwürdig, um nicht zu sagen lächerlich, und für den geringen Reformeifer der Juliregierung so bezeichnend, dass wir glauben, die bezüglichen Ausführungen des Ministers hier wiedergeben zu sollen: »Figurez-vous une Préfecture où 40 membres sont rassemblés devant une table. Autour de ce tapis vert où la raison semble devoir s'être réfugiée, les membres seront obligés de se lever pour parler, de chercher des exordes et des péroraisons, des choses enfin les plus incompatibles avec la raison. J'ai la conviction qu'en adoptant, un nombre de conseillers aussi considérable que celui qui est proposé par votre commission, nous faisons des conseils généraux politiques et que dès lors nous portons le coup le plus fort à la Constitution sous laquelle la France a le bonheur de vivre«. (Moniteur vom 10. Januar. 1833).

2) Rapport fait au nom de la commission chargée de l'examen du projet de loi sur les attributions des Conseils généraux (Moniteur v. 22. Februar 1838). — Vgl. auch die Rapports (à la Chambre des Pairs) relatifs au projet de loi sur les

ments; sie hängen mit den Interessen dieses territorialen Bezirkes zusammen und haben alle den nämlichen Zweck, aber sie sind von verschiedener Natur: der Generalrat verhandelt und beschliesst über die Fragen, welche ihm unterbreitet werden, bald als Delegierter der gesetzgebenden Gewalt, bald als gesetzlicher Vertreter des Departements, bald endlich als einfacher Rat der Regierung: der Umfang seiner Rechte modifiziert sich je nach dem Charakter dieser verschiedenen Befugnisse«.

Als Delegierter der gesetzgebenden Gewalt verteilt er die direkten Steuern unter die Arrondissements und entscheidet endgültig über die von den Arrondissementsräten, Städten, Flecken und Dörfern eingereichten Steuerreklamationen [1]). Das ist die erste Klasse seiner Befugnisse.

Die zweite Klasse umfasst diejenigen, welche er als Vertreter des Departements in Wahrnehmung der dem Departement eigentümlichen Interessen jeder Art ausübt. Die ihm in dieser Eigenschaft übertragenen Rechte sind bald souveräne, bald untergeordnete: im ersten Fall regelt, entscheidet er, im zweiten Fall deliberiert er nur.

Erster Fall: Das Finanzgesetz bestimmt alljährlich eine gewisse Anzahl centimes additionnels, die sich die Departements auflegen können, und die aus diesem Grunde fakultative Centimes heissen; andere Centimes können erhoben werden, sei es kraft allgemeiner Gesetze, welche sie verschiedenen Zweigen der öffentlichen Verwaltung zugewiesen haben, wie dem öffentlichen Unterricht, den grossen Vizinalstrassen (chemins vicinaux de grande communication), dem Katasterwesen, sei es kraft besonderer Gesetze, welche sie in ausserordentlichen Fällen und für ausserordentliche Gegenstände autorisieren. Erstere heissen spezielle, letztere ausserordentliche Centimes. Der Generalrat ist befugt, diese verschiedenen Centimes zu bewilligen. Sein Votum ist unerlässlich, und die Regierung kann nur in ganz besondern, genau bestimmten Fällen und auf Grund formeller Gesetze davon absehen, z. B. auf Grund des Volksschulgesetzes, das sie ermächtigt, die für diese Ausgabe bestimmten Centimes von Amts wegen

---

attributions des Conseils généraux von Baron *Mounier* (Moniteur v. 5. März 1837 und v. 11. April 1838).

1) Art. 1 und 2 des Gesetzes von 1838. Sie sind die inhaltliche Wiedergabe der beiden ersten Absätze des Artikels 6 des Pluviôsegesetzes.

aufzulegen. Als allgemeine Regel gilt, dass das Votum des Generalrats unumgänglich ist[1]).

Zweiter Fall: Die »délibérations«, die einfachen Beratungen und Vorschläge, erstrecken sich auf zahlreiche Gegenstände; sie umfassen alle Angelegenheiten, die, »weil sie das Departement verpflichten«, nur mit der Genehmigung des Gesetzes oder der Regierung endgültig entschieden werden können. Es sind die folgenden: die ausserordentlichen Steuern und die im Interesse des Departements aufzunehmenden Anleihen; die Erwerbung, die Veräusserung und der Tausch von Departementseigentum [2]); der Verwaltungsmodus dieses Eigentums; die anhängig zu machenden oder weiter zu führenden Klagen, dringende Fälle ausgenommen; die Vergleiche, welche die Rechte des Departements betreffen; die Annahme von Schenkungen und Vermächtnissen; die Einteilung nach Klassen und die Richtung der Departementsstrassen; die Projekte, Pläne und Kostenanschläge aller andern aus Departementsmitteln auszuführenden Bauten; die von Gemeinden, Assoziationen oder Privatpersonen gemachten Anerbieten behufs Beihilfe zu den Kosten für Departementsstrassen oder andere dem Departement obliegende Arbeiten; die Assoziationen, Gesellschaften oder Privaten zu erteilenden Konzessionen, welche Bauten departementalen Interesses betreffen; der vom Departement aufzubringende Beitrag zu den Kosten der vom Staat ausgeführten und das Departement interessierenden Bauten; der vom Departement zu leistende Beitrag zu den Kosten der Departement und Gemeinden zugleich interessierenden Bauten; die Errichtung und Organisierung von Pensionskassen oder anderer Remunerierungsarten im Interesse der Beamten der Präfektur und der Unterprä-

1) Daher der Art. 3: »Le Conseil général vote les centimes additionnels, dont la perception est autorisée par la loi«.

2) Im Jahre 1811 bestimmte die schlechte Finanzlage des Staates die Regierung, an die (bis dahin eigentumslosen) Departements gewisse Gebäude und Strassen abzutreten, welche bis dahin an die allgemeine Verwaltung angeschlossen waren. Das Dekret vom 9. April 1811 überliess den Departements die für cours und tribunaux bestimmten Gebäude, und dasjenige vom 16. Dezember des nämlichen Jahres trat die kaiserlichen Strassen 3. Klasse an sie ab, »welche das erste Netz der Departementsstrassen bildeten«. — Wir können hier die Kontroversen übergehen, die sich darüber erhoben haben, ob die Departements durch die angeführten Dekrete wirklich Eigentümer geworden seien. Nur so viel sei bemerkt, dass ihnen diese Eigenschaft noch lange nachher bestritten worden ist, zuerst durch zwei Gutachten des Staatsrates vom 20. November 1818 und 15. Oktober 1819 und selbst noch in einer an die Präfekten gerichteten Instruktion des Ministers des Innern vom 17. April 1832.

fekturen; der den Gemeinden obliegende Beitrag zu den Ausgaben für Irre, für verlassene und Findel-Kinder (Art. 4).

Die Beschlüsse des Generalrates über die hier aufgezählten Gegenstände unterlagen je nach dem besondern Fall der Genehmigung des Königs, des zuständigen Ministers oder des Präfekten [1]) (Art. 5).

Nach der Regelung der Bestimmungen über die endgültigen Entscheidungen und einfachen Vorschläge beschäftigt sich das Gesetz von 1838 noch mit den Befugnissen — und das ist die dritte Klasse — die er als beratende Behörde der Regierung und als Hüter der Departementsinteressen ausübt. Als Rat der Regierung gibt er sein Gutachten ab über beabsichtigte Aenderungen der Departementsgrenzen, über Errichtung von Vieh- und Produktenmärkten etc. Als Hüter der Departementsinteressen kann er direkt an den Minister »die Reklamationen richten, welche das besondere Interesse des Departements ihm eingibt«, und diesem über den Zustand und die Bedürfnisse der verschiedenen Verwaltungen des Departements seine Meinung ausdrücken; endlich revidiert er den Zustand der Departementsarchive und des Departementsmobiliars.

Unter den Gegenständen, über die der Generalrat nur deliberieren, aber nicht endgültig entscheiden kann, befindet sich auch das Departementsbudget. In Anbetracht seiner Wichtigkeit sind die auf dasselbe bezüglichen Akte des Generalrates speziellen Regeln unterworfen, die Rechte des Generalrates noch eingehender bestimmt und geregelt worden. Zum bessern Verständnis dieser in das Gesetz von 1838 eingeschriebenen Budgetbefugnisse erscheint es angezeigt, einleitend eine knappe Darstellung der Entwickelung des Departementsbudgets seit 1789 vorzuführen.

Man hat behauptet, dass die Constituante dem Departement die eigene Existenz, von den Staatsinteressen unterschiedene Interessen, mit einem Wort die juristische Person verweigert habe. Das ist ein Irrtum. Herr v. *Ferron* hat das Gegenteil bewiesen,

1) Wie man aus Obigem ersieht, hat das Gesetz von 1838 dem Generalrat nicht das Recht gegeben, gewisse die Departementsinteressen betreffende Gegenstände durch sein Votum definitiv zu regeln. Die Kommission der Kammer der Abgeordneten hatte wohl vorgeschlagen, ihm dieses Recht in Bezug auf den Verwaltungsmodus der propriétés départementales productives de revenu (Baumschulen, Rennplätze, Ackerbauschulen etc.) zu geben, aber sie war im Plenum nicht durchgedrungen. Der Generalrat war also in dieser Beziehung schlechter gestellt als der Munizipalrat.

indem er die besondern Budgets der Departements für die Jahre 1791 und 1792 veröffentlichte, Budgets, die sich in den Archiven der Präfekturen finden [1]). Sie sind Artikel für Artikel den ehemaligen provinzialen Budgets identisch. Und in der Tat hatten die Departementsversammlungen (Conseils) die nämlichen Funktionen wie die Provinzialstände; die Direktorien (Directoires) ersetzten die ehemaligen Commissions permanentes, welche die Stände für die Ausführung ihrer Entscheidungen ernannten. Die Instruktion vom 8. Januar 1790 sagt ausdrücklich: »Die Departementsverwaltungen folgen den Provinzialständen«. Freilich verschwand im Jahre II (1793/94) die juristische Person des Departements, die Unterscheidung zwischen den allgemeinen und den departementalen Ausgaben; aber sie erschien wieder vom Jahre IV an, wenn zunächst auch verschleiert. Das Gesetz vom 28. Messidor des Jahres IV belastete nämlich die Departements mit gewissen Ausgaben für die Rechtspflege und den öffentlichen Unterricht und wies zu ihrer Bestreitung eine gewisse Anzahl »Sous additionnels« an; aber diese Ausgaben bildeten in Wirklichkeit eine Belastung des Staates, »und der neue Modus bezweckte weniger, den Departements eigene Finanzquellen zu schaffen, als das Staatsbudget anscheinend zu entlasten und zu vermindern«. (Rapport *Vivien*). Die Gesetze vom 15. Frimaire des Jahres VI und vom 11. Frimaire des Jahres VII bestätigten diese Bestimmungen. So hatten also jetzt die Departements ihr eigenes Budget, aber selbst nach der Errichtung der Generalräte im Jahre VIII behielt die Regierung das unbeschränkte Recht, die Ausgaben festzusetzen, welche in dieses Budget eingestellt werden sollten.

Ein neues System schufen die Gesetze vom 28. Pluviôse des Jahres XIII (1805) und vom 28. April 1816: die Generalräte wurden ermächtigt, fakultative Centimes in bestimmten Grenzen aufzulegen und sie zu den Ausgaben zu verwenden, »die sie mit ihnen zu decken zweckmässig fänden«. Von dieser Zeit an besassen die Departements neben ihrem ersten Budget, Anhang und Ergänzung des Staatsbudgets, ein zweites Budget, dessen Einnahmen und Ausgaben von der Bewilligung der Generalräte abhingen, und das ein wirklich departementales war. — Die Ausgaben, welche in dem im Jahre IV geschaffenen Budget Platz gefunden

1) Siehe das Budget des Departements der Côtes-du-Nord für das Jahr 1792 in der Nouvelle revue historique de droit (März—April 1877).

hatten, waren später in zwei Gruppen gesondert worden: in die mehreren Departements gemeinsamen und festen Ausgaben, welche ganz und gar vom Staat bestimmt und aufgebracht wurden, und in diejenigen Ausgaben, welche von 1816 an der Bewilligung des Generalrates unterlagen und ihren Namen von der Veränderlichkeit ihres Betrages erhalten hatten. Die zur Deckung dieser beiden Ausgabekategorien bestimmten und durch jährliches Finanzgesetz ermächtigten Centimes hatten die nämliche Bezeichnung erhalten und hiessen also entweder feste oder veränderliche Centimes. Eine zweckmässige Vereinfachung führte das Finanzgesetz von 1837 ein: die festen Ausgaben und Centimes, die der Bewilligung des Generalrates nicht bedurften, wurden im Departementsbudget gestrichen und auf das Staatsbudget, ihren wahren Platz, übertragen. Infolge dieser Aenderung gab das Gesetz vom 10. Mai 1838 den veränderlichen Ausgaben, deren Benennung jetzt keinen Sinn mehr hatte, den Namen ordentliche Ausgaben, sowie den zu ihrer Deckung verwendeten Centimes die Bezeichnung ordentliche Centimes, und die Departementsausgaben zerfielen von da an in ordentliche Ausgaben, die man vielleicht besser obligatorische genannt hätte, in fakultative, in ausserordentliche und in spezielle Ausgaben.

Die ordentlichen Ausgaben, die grössern Ausbesserungen und die Unterhaltung der Departementsgebäude, die Unterhaltung der Departementsstrassen, der vom Departement zu leistende Beitrag zu den Ausgaben für Irre, für Findel- und verlassene Kinder etc.[1]) erstreckten sich auf alle Angelegenheiten, welche die materiellen Bedürfnisse des Departements oder öffentliche unter den Schutz des Gesetzes gestellte Interessen zum Gegenstand hatten. »Alle diese Ausgaben«, lesen wir in *Viviens* Rapport, »haben einen Charakter öffentlichen Interesses und allgemeinen Nutzens«. Sie unterlagen deshalb gänzlich der Gewalt der Regierung, welche unterlassene Ausgaben dieser Gruppe von Amts wegen in das Budget einstellen, sowie unzureichende Bewilligungen erhöhen konnte. Die fakultativen und infolgedessen von der Bewilligung des Generalrates abhängigen Ausgaben erstreckten sich u. a. auf den Neubau der Departementsgebäude, die Kosten für Bibliotheken, die Beihilfen für Wohltätigkeitsvereine, für Spitäler, für die Hebung des Ackerbaues und der Pferdezucht. Die Regierung hatte

1) Das vollständige Verzeichnis der ordentlichen Ausgaben — es sind im ganzen 19 — findet man in Art. 12 des Gesetzes vom 10. Mai 1838.

auf diese Ausgaben nur wenig Einfluss, sie konnte zwar diejenigen streichen, welche ihr nicht hinreichend begründet schienen, aber sie hatte weder das Recht, von Amts wegen irgend eine fakultative Ausgabe in das Budget einzustellen, noch das Recht, die von ihr stehen gelassenen Ausgaben von einem Kapitel auf ein anderes zu übertragen oder sie herabzusetzen oder zu erhöhen. Die ausserordentlichen Ausgaben mussten durch ein besonderes Gesetz lokalen Interesses autorisiert werden, weil sie die Aufbringung von Steuern nötig machten, welche das vom Finanzgesetz bestimmte Maximum der centimes additionnels überschritten. Die speziellen Ausgaben endlich umfassten die den Departements obliegenden Beiträge zu den Kosten für die grossen Vizinalstrassen, den Volksschulunterricht und das Katasterwesen. Der Generalrat war befugt, diese Ausgaben in den Grenzen zu bewilligen, welche die bezüglichen Gesetze über die genannten drei Gegenstände festgesetzt hatten, ohne im übrigen von einer speziellen Genehmigung der Staatsorgane abzuhängen.

Diesen vier Ausgabegruppen entsprachen vier Einnahmegruppen: die ordentlichen, fakultativen, ausserordentlichen und speziellen Einnahmen. »Die ordentlichen Einnahmen, soweit sie in ordentlichen Centimes bestehen«, sagt *Vivien* in seinem Rapport, »gehören eigentlich mehr dem Staat als dem Departement, sie unterscheiden sich in nichts von den andern vom Parlament bewilligten Steuern und sind sozusagen ein Teil der Staatssteuern«. Sie wurden deshalb kraft des Finanzgesetzes alljährlich erhoben, ohne dass eine Bewilligung des Generalrates erforderlich gewesen wäre. Die fakultativen Centimes hingegen waren völlig Departementseigentum. Das Finanzgesetz beschäftigte sich mit ihnen nur insoweit, als es den Generalrat ermächtigte, sie zu bewilligen. Sie durften also nur dem Departement zu gute kommen, und das Departement hatte das Recht, durch seine Vertretung ihre Verwendung zu regeln. Die ausserordentlichen Centimes konnte der Generalrat, wie schon weiter oben bemerkt, erst erheben, nachdem ihn ein besonderes Gesetz lokalen Interesses dazu ermächtigt hatte. Die speziellen Centimes unterlagen, wie wir ebenfalls schon angegeben haben, seiner Bewilligung unter dem Vorbehalt, dass er die in den Gesetzen über die Volksschule, die Vizinalstrassen und den Kataster festgesetzten Centimes-Maximalgrenzen nicht überschritt.

Das aus diesen ziemlich komplizierten Elementen sich zu-

sammensetzende Budget wurde durch das Gesetz von 1838 in fünf Sektionen eingeteilt: die erste enthielt die ordentlichen Ausgaben, die zweite die fakultativen Ausgaben, und besondere Sektionen enthielten die aus ausserordentlichen und speziellen Centimes bestrittenen Ausgaben[1]). Jede Sektion hatte Einnahmen, die ihr eigentümlich waren, sie konnten ihrer besondern Bestimmung nicht entzogen werden, sondern mussten strikt für die Deckung der Ausgaben verwendet werden, für welche sie das Gesetz bestimmt hatte, also die ordentlichen Centimes zu den ordentlichen Ausgaben, die fakultativen Centimes zu den fakultativen Ausgaben etc., und wenn die Einnahme die Ausgabe überschritt, kam der Ueberschuss nicht mehr in Betracht und blieb für das laufende Jahr unverwendet. Nur eine Ausnahme von dieser Regel war gestattet: der Generalrat hatte das Recht, die fakultativen Centimes zu den ordentlichen und speziellen Ausgaben zu verwenden, aber die Reziprozität war untersagt. — Man ersieht aus diesen Darlegungen, dass die ganze Budgetorganisation infolge dieses Prinzips der »rigorosen Spezialität«, wie es *P. Leroy-Beaulieu* genannt hat, etwas Unelastisches, Starres erhielt, das wesentlich dazu beitrug, die Verfügungsfreiheit des Generalrates in Bezug auf die Departementsfinanzen in den engsten Grenzen zu halten, eine Freiheit, die, von den fakultativen Ausgaben abgesehen, ohnedies nichts weiter als ein Vorschlagsrecht in sich schloss; denn nachdem der Präfekt, der Vertreter der Regierung, das Budget vorbereitet, vorgelegt und der Generalrat dasselbe bewilligt hatte, war es wieder die Regierung, die es »regelte«, abschloss. Sie war es also, welche im Grunde die Departementsfinanzen in der Hand hielt, welche über ihre Beschaffung und Verwendung in letzter Instanz entschied.

Das sind die verschiedenen Befugnisse des Generalrates nach dem Gesetz vom 10. Mai 1838 [2]). Ihre Grundprinzipien haben wir bereits im Pluviôsegesetz vorgefunden. Zahlreiche Bestimmungen, in Ordonnanzen und Finanzgesetzen zerstreut, hatten sie seitdem

1) Die Fünfteilung statt der erwarteten Vierteilung erklärt sich daraus, dass die speziellen Ausgaben (und Einnahmen) zwei Sektionen, die vierte und fünfte umfassten.

2) Im Seine-Departement und in der Stadt Paris behielten Staatsdelegierte, der Seinepräfekt und der Polizeipräfekt, ausser ihren Befugnissen allgemeinen Charakters die tägliche Verwaltung des Departements und der Stadt, während 36 gewählte Notabeln allein diese beiden grossen Bevölkerungsmittelpunkte in der rechtlichen Stellung vertraten, die weiter oben in Bezug auf die General- und Munizipalräte auseinandergesetzt worden ist (Gesetz vom 30. April 1834).

in demselben Masse erweitert, wie das Departement eine vom Staat mehr unterschiedene und gefestigte Existenz erlangt hatte. Das Gesetz von 1838 hat diese unterschiedene Existenz, die juristische Persönlichkeit des Departements ausdrücklich sanktioniert, hat jene Bestimmungen zusammengestellt, methodisch geordnet, klassifiziert, definiert. Darin liegt u. E. seine Hauptbedeutung. Man muss sich also hüten, den durch dieses Gesetz bewirkten Fortschritt in der Entwickelung der Selbstverwaltung gegenüber dem Pluviôsegesetz zu hoch anzuschlagen. Alles in allem genommen hat letzteres die departementalen Freiheiten nahezu vollständig geopfert, und ersteres hat sie nur wenig wiederhergestellt. Es hat die administrative Zentralisation aufrecht erhalten: Die Generalräte konnten zwar Steuern bewilligen, aber mit der Sanktion des gesetzgebenden Körpers; sie hatten wohl das Recht, Beschlüsse zu fassen, aber diese konnten nur mit der Genehmigung der Regierung ausgeführt werden. Kurz: das Departement, als minderjährig angesehen, blieb der Bevormundung der Regierung unterstellt. — Wie ist dieses zu erklären? Wie wir glauben, hauptsächlich damit, dass der Gesetzgeber der Julimonarchie im Departement in erster Linie den Verwaltungsbezirk sah und erst ganz zuletzt den Verband mit eigenen Aufgaben. »Das Departement«, schreibt *Vivien* in seinem Rapport in recht bezeichnender Weise, »berührt sich mit dem Staat in dem Grade, dass es oft in ihm aufgeht, selten hat es eigene Interessen, in der Regel ist es nur ein Bruchteil des grossen Ganzen, ein reiner Verwaltungsbezirk. Seine Rechte ändern sich je nach der Natur dieser verschiedenen Beziehungen: wenn das Departement an sich und vom Staat unterschieden betrachtet werden kann, vertritt es der Generalrat voll und ganz; in demselben Masse sodann, wie das öffentliche (staatliche) Interesse vorherrscht, hat sein voeu nicht mehr den Charakter einer Entscheidung, wird einfacher Beschluss und schliesslich nur Gutachten. Gelöst findet sich so das Problem der Versöhnung der lokalen Interessen mit dem nationalen Interesse, der politischen Einheit mit der administrativen Freiheit, der Zentralisation in ihren Vorteilen mit den jeder Abteilung des Staatsgebiets inhärenten Rechten«.

Der Titel II des Gesetzes von 1838 handelt von den Befugnissen des Arrondissementsrates. Dieser hat jährlich eine ordentliche Session, die sich in zwei Abschnitte teilt: der erste Abschnitt geht der Session des Generalrates voraus, der zweite folgt

ihr. Im ersten Sessionsabschnitt verhandelt der Arrondissementsrat über die Reklamationen, zu denen die Festsetzung des Kontingentes des Arrondissements zu den direkten Steuern — es handelt sich um die vom Generalrat im vorhergehenden Jahre vorgenommene Festsetzung — Anlass geben kann. Er verhandelt desgleichen über die von den Gemeinden eingereichten Steuerreduktionsgesuche. Wir haben früher schon bemerkt, dass der Generalrat in letzter Instanz über diese Gesuche entscheidet. In diesem ersten Sessionsabschnitt gibt der Arrondissementsrat ausserdem Gutachten ab über beabsichtigte Aenderungen der Grenzen des Arrondissements, der Kantone und der Gemeinden; über die Einteilung nach Klassen und die Richtung der grossen Vizinalstrassen; über die Errichtung, Aufhebung oder Aenderung der Vieh- und Produktenmärkte; über die Reklamationen der Gemeinden hinsichtlich ihres Beitrages zu den Bauten, mehrere Gemeinden interessierend, und über alle Gegenstände, über welche er von der Verwaltung befragt wird. Er kann sein Gutachten abgeben über alle Angelegenheiten, über welche der Generalrat beraten kann, insoweit sie das Arrondissement interessieren.

Im zweiten Sessionsabschnitt verteilt der Arrondissementsrat die direkten Steuern unter die Gemeinden. Wir haben bereits gezeigt, dass diese Arbeit eine reine Formsache ist. Schliesslich hat er noch das Recht, seine Meinung über die Lage und die Bedürfnisse der verschiedenen das Arrondissement interessierenden Verwaltungen auszudrücken.

Das ist die Gesetzgebung von 1838 über die Arrondissementsräte unter dem Gesichtspunkt der Entwickelung der Selbstverwaltung; sie gilt heute noch. Wir sind damit am Ende der Schilderung dessen angekommen, was die Gesetzgebung der Julimonarchie der Selbstverwaltung überhaupt zugebracht hat, und der Moment ist gekommen, ein zusammenfassendes Urteil darüber zu fällen.

Die Organisationsgesetze von 1831 und 1833 haben zweifellos durch die Wiederherstellung der Wahl der lokalen Konseils die Selbstverwaltung bedeutend gefördert, aber die Befugnisgesetze von 1837 und 1838 hielten sich in ihren Reformen nicht auf der nämlichen Höhe. Wohl bestimmten sie die Befugnisse der Maires und Munizipalräte einerseits, der General- und Arrondissementsräte andrerseits mit viel mehr Methode, als es bis da-

hin geschehen war, aber im Grunde blieben diese Befugnisse, wie *J. Ferrand* zutreffend bemerkt, »so ziemlich die nämlichen, wie sie die Gesetze vom Jahre VIII und die Maxime »délibérer est le fait de plusieurs, agir est le fait d'un seul« festgelegt hatten [1])«. Abgesehen von den angegebenen wenigen neuen Fällen, in Bezug auf welche die lokalen Konseils das Recht erhielten, Entscheidungen zu treffen, blieben diese auf ihre alte Rolle beschränkt, vorzuschlagen, Gutachten abzugeben und zu kontrollieren. Das Genehmigungs- und Kassierungsrecht, sowie die gesamte tägliche Verwaltung lagen wie vorher in den Händen der Regierung. »Sie allein fuhr fort, die Mehrzahl der gewöhnlichen Interessen souverän zu regeln, ohne jegliche Beschränkung über die Stellen und Gunstbezeigungen zu verfügen, nach ihrem Belieben alle lokalen Budgets zu subventionieren. Kurz: die persönliche Gewalt verwaltete auch fernerhin eine grosse Anzahl von (lokalen) Geschäften [2])«. (*Ferrand*).

4. Die Selbstverwaltungsbestrebungen in der Literatur gegen Ende der Julimonarchie [3]).

Die den lokalen Freiheiten gemachten bescheidenen Zugeständnisse wurden eben deswegen bald für ungenügend erachtet, und die Anhänger der Selbstverwaltung zögerten nicht, den Kampf für ihre Ideen wieder aufzunehmen. Während Herr *v. Cormenin* in der Einleitung zu seinem Droit administratif mit ungewöhnlicher Beredsamkeit die administrative Zentralisation noch verteidigte [4]),

---

1) *Joseph Ferrand*, Les pays libres. 1884, p. 62.

2) Aehnlich urteilt auch *v. Luçay*, La Décentralisation, 1895, p. 76: »L'exercice de la tutelle gouvernementale pouvait donc, après comme avant 1837 et 1838, continuer à être considéré comme embrassant encore en réalité presque tous les actes de l'administration locale«. — Etwas übertrieben scheint uns das Urteil von *H. de Ferron* zu sein, der in seiner kleinen Schrift: D'où vient le mal? Quel est le remède? (p. 9) sich so ausdrückt: »Sous le gouvernement de 1830, les conseils municipaux et généraux demeurèrent de simples conseils, ne pouvant prendre aucune décision définitive; le maire fut un simple agent du gouvernement, et le préfet resta le seul administrateur du département«.

3) Zweite Periode der Selbstverwaltungsliteratur im Frankreich des 19. Jahrhunderts.

4) Nachstehend eine Probe dieser Beredsamkeit, welche die angeblichen Vorteile der Zentralisation im Falle der Mobilmachung in folgende Sätze zusammenfasst: »Le ministre ordonne, le préfet transmet, le maire exécute, les régiments s'ébranlent, les flottes s'avancent, le tocsin sonne, le canon gronde et la France est debout«. (Droit administratif, Introduction. 6. Aufl. 1840).

griffen die Abgeordneten *Béchard* und *Raudot* dieselbe heftig an, indem sie, wie die Schriftsteller von 1814 und 1815 die Erinnerung an die kommunalen und provinzialen Freiheiten des Ancien Régime wachriefen [1]). Auch *Alexis v. Tocqueville* lieferte einen Beitrag zu dieser Debatte, indem er seinen Landsleuten das Beispiel des in den Vereinigten Staaten geltenden Selbstverwaltungsrechtes in einem vielgelesenen und vielbewunderten Werke: De la Démocratie en Amérique vor Augen führte [2]). Wir lesen darin die folgenden schönen Ausführungen über die Gemeindefreiheiten: »Die Gemeinde ist der einzige Verband, der so sehr in der Natur der Dinge liegt, dass überall, wo es vereinigte Menschen gibt, eine Gemeinde von selbst entsteht. Die kommunale Gesellschaft besteht also bei allen Völkern, welches auch ihre Gewohnheiten und ihre Gesetze sein mögen. Der Mensch gründet die Königreiche und errichtet die Republiken, die Gemeinde scheint direkt aus den Händen Gottes hervorzugehen. Wenn aber die Gemeinde besteht, seit es Menschen gibt, so ist doch die Gemeindefreiheit eine seltene und gebrechliche Sache. Ein Volk kann immer grosse politische Körperschaften errichten, weil sich in seinem Schoss gewöhnlich eine gewisse Anzahl Männer vorfindet, bei denen die Kenntnisse bis zu einem gewissen Punkt die Vertrautheit mit den Geschäften ersetzen. Die Gemeinde ist aus groben Elementen zusammengesetzt, welche der Einwirkung des Gesetzgebers sich oft entziehen. Die Schwierigkeit, die Unabhängigkeit der Gemeinden zu begründen, anstatt dass sie in demselben Masse, wie die Nationen aufgeklärt werden, abnimmt, nimmt mit ihrer Aufklärung zu. Eine sehr zivilisierte Gesellschaft duldet nur mit Besorgnis die Versuche der Gemeindefreiheit, sie lehnt sich angesichts ihrer zahlreichen Seitensprünge auf und verzweifelt an dem Erfolg, bevor das Endresultat des Versuches erreicht ist. Unter allen Freiheiten ist die Gemeindefreiheit, welche so schwierig Raum gewinnt, auch am meisten den Ueberfällen der Staatsgewalt ausgesetzt. Sich selbst überlassen, können die Gemeindeinstitutionen kaum gegen eine unternehmende und starke Regierung ankämpfen; um sich mit Erfolg zu vertei-

1) *Béchard*, Essai sur la Centralisation administrative, 1836. (Leidenschaftliche Kritik der administrativen Zentralisation). — *Raudot*, La France avant la Révolution, 1841.

2) De la Démocratie en Amérique, 4. Aufl. 1836, I, Kap. 5: Des effets politiques de la décentralisation administrative aux Etats-Unis.

digen, müssen sie den höchsten Entwickelungsgrad erreicht und sich mit den nationalen Ideen und Gewohnheiten durchdrungen haben. Solange daher die Gemeindefreiheit nicht in die Sitten eingedrungen ist, ist sie leicht zu zerstören, und sie kann in die Sitten erst eindringen, nachdem sie lange in den Gesetzen bestanden hat. Die Gemeindefreiheit entgeht also sozusagen den menschlichen Anstrengungen. Daher geschieht es selten, dass sie geschaffen wird, sie entsteht gewissermassen von selbst. Sie entwickelt sich fast im geheimen im Schosse einer halbbarbarischen Gesellschaft. Die fortwährende Einwirkung der Gesetze und der Sitten, die Verhältnisse und besonders die Zeit bringen es dahin, sie zu konsolidieren. Von allen Nationen des europäischen Kontinents kann man sagen, dass es unter ihnen nicht eine einzige gibt, welche sie kennt. Und doch wohnt in der Gemeinde die Kraft der freien Völker. Die Gemeindeeinrichtungen sind für die Freiheit das, was die Volksschulen für die Wissenschaften sind. Sie bringen die Freiheit in den Bereich des Volkes; sie lassen dieses an ihrem friedlichen Gebrauch Gefallen finden und gewöhnen es, sich ihrer zu bedienen. Ohne Gemeindeinstitutionen kann eine Nation sich eine freie Regierung geben, aber sie besitzt nicht den Geist der Freiheit. Vorübergehende Leidenschaften, die Interessen eines Moments, der Zufall der Umstände können ihr die äusseren Formen der Unabhängigkeit geben, aber der in das Innere des sozialen Körpers zurückgedrängte Despotismus kommt früher oder später wieder an die Oberfläche« (I, 95).

Und einige Seiten weiter, wo Herr *v. Tocqueville* die politischen Wirkungen der Selbstverwaltung in den Vereinigten Staaten schildert, lässt er einige grundsätzliche Bemerkungen über die Nachteile der administrativen Zentralisation einfliessen: Indem er die administrative und gouvernementale (politische) Zentralisation unterscheidet, beschränkt er durch eine geschickte Taktik, die nach *L. Aucoc* eine gewisse Verwirrung in die Kontroversen über diesen Gegenstand gebracht haben soll, die Definition der administrativen Zentralisation willkürlich auf den Punkt, wo er sie angreifen wollte, auf die »Konzentration der Gewalt an einem Ort und in einer Hand, um die gewissen Teilen der Nation speziellen Interessen, wie die kommunalen Angelegenheiten, zu leiten«. Von diesem besondern Standpunkt aus wird er dann mühelos dazu geführt, zu sagen, dass die administrative Zentralisation nur

geeignet sei, die Völker, welche sich ihr unterwerfen, zu schwächen, weil sie beständig darauf abziele, den Bürgergeist unter ihnen zu verringern. Es gelinge ihr allerdings, an einem gewissen Ort und in einer gegebenen Zeit alle verfügbaren Kräfte der Nation zusammenzufassen, aber sie schade der Reproduktion dieser Kräfte. Sie führe am Tage des Kampfes vielleicht den Sieg herbei, aber sie vermindere auf die Länge die Kräfte der Nation. Sie könne also zur vorübergehenden Grösse eines Mannes ausgezeichnet beitragen, aber durchaus nicht zum andauernden Gedeihen eines Volkes.

Und in nicht zu verkennender Anspielung auf die ihm so gut bekannten Zustände in seinem Vaterland schloss Herr *von Tocqueville* seine Darlegungen mit den folgenden Sätzen: »Es gibt gewisse Nationen in Europa, wo der Einwohner sich als eine Art von Kolon betrachtet, gleichgültig gegen das Schicksal des von ihm bewohnten Ortes. Die grössten Aenderungen vollziehen sich in seinem Lande ohne seine Mitwirkung, er weiss nicht einmal genau, was vorgegangen ist, er hat das Ereignis zufällig erzählen hören. Noch mehr, das Vermögen seines Dorfes, die Polizei seiner Strasse, das Schicksal seiner Kirche und seines Pfarrhauses berühren ihn kaum; er denkt, dass alle diese Dinge ihn ganz und gar nichts angehen und dass sie einem mächtigen Fremden gehören, den man die Regierung nennt. Nach seiner Meinung profitiert er von diesen Gütern wie ein Nutzniesser, ohne Eigentumsgeist zu besitzen und ohne irgendwelchen Gedanken daran, sie zu verbessern. Der Mangel an Interesse an sich selbst geht so weit, dass er, wenn schliesslich seine eigene Sicherheit oder die seiner Kinder gefährdet ist, die Arme kreuzt und erwartet, dass die ganze Nation ihm zu Hilfe eilt, anstatt dass er sich damit befasst, die Gefahr zu beseitigen. Obschon dieser Mann ein so grosses Opfer seines freien Willens gebracht hat, liebt er doch nicht mehr als ein anderer den Gehorsam. Er unterwirft sich freilich dem Belieben eines Unterbeamten, aber wie ein besiegter Feind gefällt er sich darin, dem Gesetz zu trotzen, sobald die Staatsgewalt sich zurückzieht. Daher sieht man ihn unaufhörlich zwischen der Abhängigkeit und der Zügellosigkeit hin- und herschwanken. Wenn die Nationen auf diesem Punkte angekommen sind, müssen sie ihre Gesetze und ihre Sitten ändern, oder sie gehen zu Grunde; denn die Quelle der Bürgertugenden ist so gut wie ausgeschöpft; man findet da-

selbst noch Untertanen, aber man sieht keine Bürger mehr«. (I, 143).

Diese Würdigungen *Tocqueville*s fanden einen grossen Widerhall im Land; es sollte sich bald Gelegenheit bieten, sie zu verwerten in den Verhandlungen über die Reform der innern Verwaltung, welche nach der Revolution von 1848 die Nationalversammlung, der *Tocqueville* selbst angehörte, beschäftigten. Sie leiten die zweite Entwickelungsstufe der Selbstverwaltung im Frankreich des 19. Jahrhunderts ein.

(Ein Schluss-Artikel folgt im nächsten Hefte.)

ZUR AUSLEGUNG DES ARTIKELS 5 DER REICHSVERFASSUNG.

VON

Dr. FRANZ SCHMID.

Vierter und letzter Aufsatz.

Nachdem in den früheren Aufsätzen [1]) eine Widerlegung derjenigen versucht worden ist, die in Artikel 5 der Reichsverfassung einen Hinweis auf den Ausschluss des Kaisers von der materiellen Anteilnahme an der Reichsgesetzgebung bez. die Negation eines Sanktionsrechts erblicken, gilt es im folgenden, noch einer dritten Art von unrichtiger Auslegung des fraglichen Artikels, der zufolge derselbe sich auf das Stadium der Gesetzesentwerfung beziehen soll, entgegenzutreten.

Zu finden ist eine Auffassung dieser Art bei *Seydel*, *Arndt* und *Fricker*.

Seydel führt nämlich auf S. 115 und 116 der 2. Auflage seines Kommentars zur Verfassungs-Urkunde für das Deutsche Reich mit Bezug auf den ersten Satz des Artikels 5 »Die Reichsgesetzgebung wird ausgeübt durch den Bundesrat und den Reichstag«, nachdem er den Wortlaut desselben vorher in Anwendung auf den Bundesrat als eine unrichtige Ausdrucksweise zu charakterisieren versucht hat, unter anderem aus: »Noch ungenauer ist die Ausdrucksweise des Artikels hinsichtlich des Reichstages. Der Reichstag übt ganz sicher nicht das Recht der Gesetzgebung aus;

1) Jahrg. 1899, S. 664 ff., Jahrg. 1901, S. 294 ff. und S. 653 ff.

denn das Recht der Gesetzgebung statt eines anderen ausüben, heisst doch wohl im Namen eines anderen Gesetze geben, und der Reichstag gibt keine Gesetze. Der Reichstag wirkt nur bei der Feststellung des Gesetzesinhaltes insofern mit, als ohne seine Zustimmung kein Gesetz erlassen werden kann . . . . Ungenau ist der Ausdruck auch insofern, als . . . die Tätigkeit, welche Bundesrat und Reichstag bei der Reichsgesetzgebung entwickeln, keine gleichartige ist, obschon der Artikel 5 für beide Tätigkeiten dasselbe Zeitwort gebraucht . . . . Die stilistische Gleichstellung von Bundesrat und Reichstag erklärt sich nur unter der Annahme, dass Artikel 5, was sein Wortlaut allerdings dunkel lässt, von der Feststellung des Gesetzesinhaltes spricht«. Auf S. 116 und 117 fährt er dann des weiteren fort: »Wenn es in Absatz I des Artikels 5 weiter heisst: »Die Uebereinstimmung der Mehrheitsbeschlüsse beider Versammlungen ist zu einem Reichsgesetze erforderlich und ausreichend«, so ist dies nur mit der Einschränkung durch Artikel 78 zu verstehen und ausserdem zu bemerken, dass zu einem Reichsgesetze auch noch die Sanktion und die Verkündigung nötig ist. Man wollte offenbar sagen »zum Erlasse eines Reichsgesetzes« und wählte nur aus Versehen die angegebene Fassung«.

Arndt sodann bemerkt auf S. 108 der 2. Auflage seines Kommentars zur Verfassung des Deutschen Reichs in der Anmerkung 5, zu Artikel 5: »Abs. 1 bezieht sich nur auf den Gesetzesinhalt«.

Fricker endlich meint in seiner Abhandlung über »Die Verpflichtung des Kaisers zur Verkündigung der Reichsgesetze«, der Umstand, dass im ersten Absatz des Artikels 5 bestimmt ist: »Die Reichsgesetzgebung wird ausgeübt durch den Bundesrat und Reichstag. Die Uebereinstimmung der Mehrheitsbeschlüsse beider Versammlungen ist zu einem Reichsgesetze erforderlich und ausreichend« schliesse den Kaiser nur scheinbar von der Reichsgesetzgebung aus, spreche nur scheinbar für eine Verpflichtung desselben zur Verkündigung der Reichsgesetze, tue dies aber in Wahrheit nicht, so wenig als der den Vorgang für den Artikel 5 bildende Artikel 62 der preussischen Verfassung eine Verpflichtung des preussischen Königs zu der im Artikel 45 geregelten Verkündigung der Gesetze enthalte. Denn »der Gedanke, der diesen Artikeln der Preussischen und der Deutschen Verfassung zu Grunde liegt«, sagt er auf S. 4 und 5, »geht von der Tat-

sache aus, dass das Recht der Stände nicht über die Feststellung der Gesetze hinausreicht. Die Eigentümlichkeit der Gesetzgebung liegt in der Mitwirkung der Stände, und nun wird eben dasjenige Stadium, in welchem dieses Spezifikum der Gesetzgebung seine Stelle hat, allein als Gesetzgebung aufgefasst. Jenseits dieses Stadiums handelt das Regierungsorgan für sich allein, ohne Mitwirkung der Stände, wie dies in der Vollziehung der Fall ist; so zieht man denn die Gesetzesverkündigung zur Vollziehung. Für die Bestimmung des wirklichen Rechts hat diese Vorstellung gar keine weitere Bedeutung.« Und so erklärt er auf S. 6: »Ich vermag also dem Art. 5 Abs. 1 der R.-V. keine Bedeutung für unsere Frage« (nach der Verpflichtung des Kaisers zur Verkündigung der Reichsgesetze) »zuzugestehen; auch nicht den Worten »die Uebereinstimmung der Mehrheitsbeschlüsse beider Versammlungen ist zu einem Reichsgesetze erforderlich und ausreichend«. Diese Worte sind ja unbestreitbar wahr in Bezug auf die Feststellung des Gesetzes, beziehen sich aber eben nur auf diese und beweisen gar nichts für die Verkündigung«.

In allen diesen Aeusserungen gibt sich also die Auffassung kund, dass der Artikel 5 sich auf das Stadium der Gesetzesentwerfung beziehe.

Nun ist es, da es im Reiche ein Sanktionsrecht gibt, theoretisch gewiss richtig, bei der Reichsgesetzgebung das Stadium eben der Gesetzesentwerfung eigens zu unterscheiden. Aber unrichtig ist es im vorliegenden Falle, wenn man das, was theoretischer Erwägung und Abstraktion entspricht, in die Reichsverfassung hineinträgt und meint, Artikel 5 derselben beziehe sich eigens auf jenes Stadium.

Am wenigsten trifft letzteres auf die *Fricker*sche Weise zu. *Fricker* erwärmt sich nämlich für eine Konstruktion der Reichsgesetzgebung, nach der das Sanktionsrecht dem Kaiser zukäme und der Bundesrat ganz auf das Stadium der Feststellung des Gesetzesinhalts beschränkt wäre, wie der Reichstag, nur mit dem Unterschiede, dass der Bundesrat diesen Gesetzesinhalt positiv schüfe, während der Reichstag dem gegenüber ein blosses Vetorecht hätte. Er führt ja auf S. 30—33 der genannten Abhandlung unter anderem aus: »Es liegt sehr nahe, hinsichtlich der Gesetzgebung eben die Teilung unterzulegen, welche *Laband* überhaupt in der Gesetzgebungsarbeit findet . . ., die Teilung in Schaffung des Gesetzesinhalts und Erteilung des Gesetzesbefehls. Die prä-

ziseste Formulierung des Gesetzgebungsvorgangs »der Kaiser erlässt das vom Bundesrat beschlossene Gesetz« scheint eben die bemerkte Teilung zu enthalten. Das kann man zugeben, nur nicht in dem Sinne, als ob der Bundesrat bloss einen Inhalt zu beschliessen hätte ohne Rücksicht auf dessen Erlassung und der Kaiser nur einen Gesetzesbefehl zu erteilen hätte ohne Rücksicht auf dessen Inhalt. Der einheitliche Gesetzeswille des Reiches ist sowohl im Bundesrat als im Kaiser; aber der eine wie der andere kann ihn nur teilweise selbständig zum Ausdruck bringen. Der Bundesrat betätigt den Gesetzeswillen dadurch, dass er den Inhalt schafft, welchen der Kaiser in seinen Gesetzeswillen aufnimmt; der Kaiser dadurch, dass er die nach aussen dringende Energie des Reichswillens geltend macht in Beziehung auf den vom Bundesrat geschaffenen Inhalt. Der Bundesrat will dieses Gesetz, also nicht bloss diesen Inhalt, sondern dass dieser Inhalt befohlen werde, und der Kaiser will dieses Gesetz (einerlei ob er verpflichtet ist, es zu wollen oder nicht), also nicht bloss einen leeren Befehl. Aber jeder kann diesen Gesetzeswillen nur in seiner Art zum Ausdruck bringen, der Bundesrat, indem er den Inhalt herstellt, aber dem Kaiser überlässt, im Namen des Reichs zu sagen »ich verordne«, der Kaiser, indem er eben dies erklärt, aber in Beziehung auf einen schon gegebenen Inhalt. Der Bundesrat wie der Kaiser haben ihre Aufgabe unmittelbar durch die Verfassung, der eine ist nicht das Organ des andern; der Akt des Kaisers führt nicht den Gesetzgebungswillen des Bundesrats aus, sondern vollendet den durch den Akt des Bundesrats begonnenen Gesetzgebungswillen des Reichs. Beide Akte sind wesentliche Bestandteile der Gesetzgebung, weil dem einen Gesetzgebungswillen des Reichs angehörig. Es wäre unrichtig, in dieser Auffassung des Bundesrats eine Umwandlung desselben zum Oberhaus zu erblicken. Der Reichstag allein behält vielmehr die Bedeutung eines Repräsentationskörpers und es kommt ihm nur ein Veto zu, das in den Verhandlungen mit dem Bundesrat bereinigt wird. Nur der Bundesrat schafft positiv den Gesetzesinhalt als Gesetzgebungsorgan. . . . . Sobald man dem Reichstag keine andere Stellung gibt als die des Vetoberechtigten, so wird auch klar, dass der Bundesrat nicht Oberhaus ist. Die Eigentümlichkeit der Reichsverfassung besteht darin, dass der Kaiser an der Schaffung des Gesetzesinhalts keinen Anteil hat und im Zusammenhang damit, dass ihm keine Gesetzesinitiative zukommt. Er

hat lediglich abzuwarten, dass ihm vom Bundesrat ein Gesetzentwurf dargeboten wird. Wäre der Bundesrat Oberhaus, so hätte er wie der Reichstag auch nur ein Veto; dann könnte die positive Aufgabe der Schaffung des Gesetzesinhalts nur beim Kaiser sein. Umgekehrt kann sie nur der Bundesrat haben, wenn sie der Kaiser nicht hat. In der konstitutionellen Monarchie ist freilich der Monarch auch an den Willen der Stände gebunden: aber er schafft hier selber den Gesetzesinhalt, wenn auch in Verhandlungen mit den vetoberechtigten Ständen. Gerade dieses letztere Moment fällt bei der Reichsgesetzgebung hinsichtlich der kaiserlichen Tätigkeit hinweg. Der Gesetzesinhalt ist wirklich ganz ohne seinen kaiserlichen Willen als solchen fertig gegeben, und in seiner Verordnung schafft er nicht erst diesen Inhalt, wenn er gleich nicht ohne diese Verordnung Gesetz wird. Der Gesetzgeber verordnet in der Person des Kaisers den von ihm als Bundesrat beschlossenen Gesetzesinhalt.« Und auf S. 34 jener Abhandlung sagt er ausdrücklich: »Es kommt dem Kaiser die Sanktion, d. h. die Ausstattung des Gesetzesinhalts mit dem Gesetzesbefehl zu, und zwar unmittelbar im Namen des Reichs«.

Allein eine solche Konstruktion leidet an ganz erheblichen Mängeln. Bei ihr wird z. B. den in Artikel 17 der Reichsverfassung vorkommenden Worten »Ausfertigung« und »Verkündigung« eine Bedeutung mit beigelegt, die abweicht von der Bedeutung, die sich für Bezeichnungen solcher Art an der Hand der deutschen Einzelstaatsverfassungen oder an der Hand der Verfassungen solcher Länder, wie Belgien und Frankreich, deren Verfassungsentwicklung für deutsche Verhältnisse nicht ohne Einfluss gewesen ist, konstatieren lässt. Bei der in Rede stehenden Konstruktion wird ja jenen Ausdrücken eine materielle, eben auf Sanktionierung gehende Bedeutung mit beigelegt, während Bezeichnungen solcher Art, wie Promulgation, Publikation, Verkündigung, Veröffentlichung, Bekanntmachung, sonst nur in einem formellen und jedenfalls nicht in einem die Sanktionierung umfassenden Sinne vorkommen. Um in dieser Beziehung ganz deutliche, zum grössten Teil schon früher bei anderem Anlasse verwendete Beispiele anzuführen, so bestimmt § 172 der württembergischen Verfassungsurkunde vom 25. Sept. 1819: »Der König allein sanktioniert und verkündet die Gesetze«; § 66 der badischen V.U. vom 22. Aug. 1818; »Der Grossherzog bestätigt und promulgiert die Gesetze«; § 145 der

braunschweigischen neuen Landschaftsordnung vom 12. Okt. 1832: »Ein Beschluss der Ständeversammlung erhält nicht eher gesetzliche Gültigkeit, als bis ihm die landesfürstliche Zustimmung erteilt und er als Gesetz publiziert ist«; § 5 des sachsen-altenburgischen Grundgesetzes vom 25. April 1831 einerseits: »Nur von dem Herzoge .... werden die ... Gesetze bekannt gemacht« und § 240 andererseits: »Alle ständischen Schlüsse, welche auf eine Angelegenheit des Landes Bezug haben, bedürfen der Sanktion des Landesherrn«; § 107 bezw. 108 des Staatsgrundgesetzes für Coburg und Gotha vom 3. Mai 1852: »Jeder Beschluss eines Landtags bedarf der Bestätigung des Herzogs, um Gesetzeskraft zu erlangen« bezw. »Der Herzog verkündigt die Gesetze«; und § 65 des revidierten Staatsgrundgesetzes für Reuss j. L. vom 14. April 1852: »Der Fürst sanktioniert die Gesetze und macht sie bekannt«. Ebenso heisst es aber auch z. B. in Artikel 69 der belgischen Konstitution vom 7. Febr. 1831: »Le roi sanctionne et promulgue les lois« und in den gleichlautenden Artikeln 22 bezw. 18 der französischen Charten vom 4. Juni 1814 bezw. 14. Aug. 1830: »Le roi seul sanctionne et promulgue les lois«, wie auch Artikel 10 der französischen Konstitution vom 14. Januar 1852 sagt: »Il« (le président) »sanctionne et promulgue les lois et les senatus-consultes«. Eine Bedeutung, wie sie *Fricker* mit den Worten »Ausfertigung« und »Verkündigung« verbindet, findet man also, wie diese Beispiele deutlich zeigen, sonst für Ausdrücke solcher Art nicht. Und schon das ist misslich.

Noch bedenklicher aber erscheinen die Abweichungen, die gegenüber dem, was nach deutschem konstitutionellem Staatsrecht hergebracht ist, bei der in Rede stehenden Konstruktion in folgenden Beziehungen Platz greifen. Bei dieser Konstruktion wird nämlich einerseits die Sanktionierung vollständig isoliert in dem Sinne, dass das mit der Sanktionierung betraute Organ bei der Feststellung des Gesetzesinhalts gar nichts mitzusprechen hat, während andererseits nicht nur die gesetzgeberische Tätigkeit der parlamentarischen Versammlung, des Reichstags, sondern auch diejenige des einen Regierungsorgans, des Bundesrats, im Stadium der Gesetzesentwerfung sich erschöpfen und in diesem Stadium dann die Tätigkeit der parlamentarischen Versammlung nicht, wie diejenige des Regierungsorgans, zu positivem Wirken sich entfalten, sondern

auf ein blosses Veto sich beschränken soll. Dies aber sind Gestaltungen, die das hergebrachte konstitutionelle deutsche Staatsrecht nicht kennt. Ihm ist eine Isolierung der Sanktion im obigen Sinne ebenso fremd, wie eine Einzwängung gesetzgeberischer Regierungstätigkeit in das Stadium der Gesetzesentwerfung und eine Beschränkung der gesetzgeberischen Tätigkeit des Parlaments auf ein blosses Veto. Auf dem Boden dieses Staatsrechts ist vielmehr dasjenige Regierungsorgan, dem das Sanktionsrecht zusteht, auch bei der Feststellung des Gesetzesinhalts mit zuständig und umgekehrt, und das Parlament zu positiver Mitwirkung bei der Gesetzesentwerfung berufen. Nun müssen freilich infolge der Eigenart, infolge der Zweigliedrigkeit der Regierungsorganschaft bei der Reichsgesetzgebung unter allen Umständen gewisse Abweichungen gegenüber dem, was sonst in Deutschland hergebracht ist, platzgreifen. Allein sollten diese Abweichungen, wie es bei der in Rede stehenden Konstruktion der Fall wäre, zu Aenderungen gerade im Rahmen der so wichtigen materiellen Funktionen der Gesetzesentwerfung und Gesetzessanktionierung, zu einer Verrückung des Wesentlichen und Grundlegenden, zu einer Umwälzung, zur Niederreissung des Alten und zu einem künstlichen und verzwickten, von oben nach unten konstruierten Neubau und nicht viel eher zu Aenderungen im Rahmen der nur formellen Funktionen der Gesetzesausfertigung und Gesetzesverkündigung und zu einem entsprechenden Fortbauen und den neuen Verhältnissen angepassten Ausgestalten von den alten Grundlagen aus geführt haben? Von diesen beiden Möglichkeiten dürfte die erstere doch die weitaus unwahrscheinlichere sein. Sie wäre auch, wie wohl zu beachten ist, um so auffallender, als sie — und darin liegt zugleich der dritte und nicht der geringste Mangel, an dem die fragliche Konstruktion leidet — mit einer Verdrängung derjenigen verknüpft wäre, die als Träger der Staats- und Gesetzgebungsgewalt in den Einzelstaaten und als Repräsentanten der Glieder des Reichs die gegebenen Träger der Staats- und Gesetzgebungsgewalt im Reiche sind.

Nach alledem ist man begierig, die Gründe zu hören, auf die die in Rede stehende Konstruktion sich stützt. Was nun an solchen ins Feld geführt wird, ist folgendes. Es wird darauf hingewiesen, dass Artikel 5 der Reichsverfassung sich an Artikel 62 der preussischen Verfassung anlehne und wie dieser das Stadium der Gesetzesentwerfung regle, und dass, wie der letztere durch

Artikel 45 der preussischen Verfassung, so der erstere durch Artikel 17 der Reichsverfassung ergänzt werde. Diese Ergänzung aber wird unter dem Gesichtspunkt der zur Gesetzesentwerfung hinzukommenden weiteren freien und materiellen Gesetzgebungsfunktion, d. h. der Sanktion aufgefasst, und man glaubt hiezu um so eher berechtigt zu sein, als einmal die Sanktion als Erteilung des Gesetzesbefehls aufzufassen, von einem Befehle aber beim ganzen Gesetzgebungsvorgange nirgends, als bei der in Artikel 17 normierten kaiserlichen Funktion etwas zu entdecken sei, und als ferner der Kaiser doch wohl als selbständiges Organ, dem der Bundesrat nichts vorschreiben dürfe, das vielmehr die Gesetze im Namen des Reichs ausfertige und verkündige, zu gelten habe.

Fricker sagt nämlich in seiner schon genannten Abhandlung auf S. 4: »Art. 5, Abs. 1 lehnt sich an Art. 62 der Preuss. V.-U. an, die gesetzgebende Gewalt wird gemeinschaftlich durch den König und durch zwei Kammern ausgeübt. Die Uebereinstimmung des Königs und beider Kammern ist zu jedem Gesetze erforderlich«. Zur Ergänzung dieses Art. der Preuss. V.U. dient Art. 45 derselben: »Dem Könige allein steht die vollziehende Gewalt zu. Er ernennt und entlässt die Minister. Er befiehlt die Verkündigung der Gesetze und erlässt die zu deren Ausführung nötigen Verordnungen«. Diesen Bestimmungen liegt eine unrichtige theoretische Auffassung zu grunde. Zur gesetzgebenden Gewalt wird nur die Feststellung des Gesetzes gezählt, die Verkündigung wird als zur vollziehenden Gewalt gehörig angesehen. Daraus wird aber keineswegs der Schluss gezogen, dass der König verpflichtet ist, die mit den Ständen vereinbarten Gesetze zu verkündigen. Art. 45 spricht eine solche Pflicht nicht aus, und die Staatsrechtswissenschaft ist auch in Beziehung auf Preussen nicht darüber im Zweifel, dass eine solche Pflicht nicht besteht. Wie Art. 62 der Preuss. V.-U. durch Art. 45, so wird Art. 5, Abs. 1 der R.-V. durch Art. 17 derselben ergänzt, und Art. 5 gibt ebensowenig ein Recht dazu, den Art. 17 im Sinne einer kaiserlichen Pflicht auszulegen, als Art. 62 der Preuss. V.-U. dies hinsichtlich des Art. 45 derselben tut«. Auf S. 27 und 28 seines Aufsatzes sodann meint er: »Der Kaiser allein spricht das »ich verordne« des Gesetzgebers wirklich aus vermöge eines besonderen Aktes« und »Wenn es wahr ist, dass unter Sanktion eines Gesetzes die Erteilung des Gesetzesbefehls zu verstehen ist, und wenn eben der Kaiser diesen Befehl erteilt, dann bleibt nichts

übrig, als ohne weiteres zuzugestehen, dass der Kaiser die Reichsgesetze sanktioniert und nicht der Bundesrat. Nur wenn zu erweisen wäre, dass der Kaiser als Haupt der Verbündeten bloss in deren Namen ihren durch einen Bundesratsbeschluss zustande gekommenen Willen nach aussen hin zum Ausdruck zu bringen habe, wäre die Auffassung möglich, dass nicht der Kaiser, sondern der Bundesrat d. h. die Gesamtheit der Verbündeten sanktioniere, so wie ein Kollegium nur beschliesst und der Vorstand, dasselbe nach aussen repräsentierend, diesen Beschluss ausdrückt, nicht als seinen Willen, sondern als den Willen des Kollegiums«. Auf S. 23 und 30 endlich führt er aus: »Die bekannte »Präsidialstimme« in Art. 5, Abs. 2, Art. 7, Abs. 5 und Art. 37 der R.-V. kann nicht einfach auf einem Versehen beruhen. Dieser Ausdruck gehört einer Auffassung an, welche das Bundespräsidium sich als das hervorragende, an der Spitze der Verbündeten stehende Mitglied Preussens, als primus inter pares, denkt, als ihr Haupt, nicht als besonderes Reichsorgan. Ebenso fasse ich den Art. 24 der R.-V. auf, und Art. 10 derselben ist anders aufgefasst geradezu widersinnig. Diese Auffassung wurde aber immer mehr von der andern zurückgedrängt. Ganz abgesehen von der Annahme des Kaisertitels (an der Stelle der Bezeichnung als Präsidium), welche als Symptom einer Anschauung jedenfalls von Bedeutung ist, erinnere ich an Art. 11 der R.-V., Art. 16, Art. 17, wo diese andere Anschauung immer stärker zum Sieg gelangt ist« ferner »der Bundesrat hat jedenfalls keine Befehlsstellung gegenüber dem Kaiser. Nirgends lässt die Verfassung eine solche Stellung irgendwie erkennen. In der Gesetzgebung insbesondere lässt schon die Vorschrift, dass der Kaiser das Gesetz im Namen des Reichs erlässt, keinen Zweifel, dass die Verfassung sich so das Verhältnis des Kaisers zum Bundesrat nicht vorstellt« sowie »Muss der Kaiser als besonderes unmittelbares Reichsorgan aufgefasst werden, so wird gleichfalls der Willensakt des Reiches erst vollendet durch den Kaiser. Es wäre aber unter dieser Voraussetzung nicht richtig, sich den Bundesrat erst beschliessend und dann selber seinen Willen durch den Mund des Kaisers erklärend zu denken. Vielmehr ist hier der Willensakt des Reiches in zwei, durch zwei verschiedene Organe vorzunehmende Teilakte zerlegt; das Reich bildet erst seinen Willen in der Form des Bundesratsbeschlusses; dann spricht es denselben aus in der Form der kaiserlichen Erklärung, Verordnung«.

Indessen beruft sich *Fricker* mit Unrecht auf Artikel 62 und 45 der preussischen Verfassung und das angebliche Verhältnis derselben zu einander. Beweis genug ist, was in dieser Beziehung früher darzulegen versucht worden ist. Hienach aber ist es ebenso falsch, in Artikel 62 die Regelung der Gesetzesentwerfung wie in Artikel 45 die Regelung der Gesetzessanktionierung zu erblicken. Um hier der Deutlichkeit und besseren Uebersicht halber nur mit ein paar Worten darauf zurückzugreifen, so ist es ja überhaupt falsch, dem Artikel 62 irgendwelche speziellere Bedeutung und Tendenz beizulegen. Derselbe trifft vielmehr ausschliesslich Bestimmungen allgemeiner und grundlegender Natur und hat keine andere Aufgabe, als die, Art und Zahl der gesetzgebenden Faktoren und die beschliessende Stimme des einen derselben, nämlich der beiden Kammern, im Gegensatz zu der früheren bloss beratenden Stimme festzulegen. Auf alles Weitere und Speziellere bezüglich des Verhältnisses zwischen König und Kammern dagegen lässt er sich gar nicht ein. Es ist daher unrichtig, den Artikel 62 für das spezielle Stadium der Gesetzesentwerfung zu vindizieren und dabei sofort von einer unrichtigen theoretischen Auffassung des Gesetzgebers zu reden. Ebenso unrichtig ist es aber auch, den Artikel 45 für das Stadium der Gesetzessanktionierung zu reklamieren. Freilich, wer von der falschen Basis und Anschauung ausgeht, dass in Preussen zur gesetzgebenden Gewalt unrichtiger theoretischer Auffassung zufolge nur die Feststellung des Gesetzesinhalts gerechnet worden sei und dass Artikel 62 sich hierauf, auf dieses Feststellungsstadium, beziehe, der wird unschwer zu dem weitern verfehlten Schritt sich drängen lassen, hinter Artikel 45 zur Ergänzung des Artikels 62 mit seiner angeblichen Festlegung des speziellen Stadiums der Gesetzesentwerfung die Festlegung des weiteren speziellen Stadiums der materiellen Gesetzgebung, des Stadiums der Gesetzessanktionierung, mitzuerblicken. Vor solchem verfehlten Schritte bleibt man jedoch bewahrt, wenn man jene falsche Basis vermeidet und von der richtigen Anschauung ausgeht, dass Artikel 62 von allgemeiner und grundlegender Bedeutung sei. Man mag dann zwar immerhin nach der etwaigen Normierung der Sanktion als einer ganz besonders wichtigen Gesetzgebungsfunktion sehen. Aber man braucht dies nicht so zu tun, wie derjenige, der nach der Sanktion als Ergänzung sieht und diese Ergänzung nicht missen kann, und man wird sich jedenfalls nicht wie derjenige, der nur

die Feststellung des Gesetzesinhalts zur gesetzgebenden Gewalt gerechnet wähnt, veranlasst fühlen, die Festlegung der Sanktion da, wo wie in Artikel 45 von der vollziehenden Gewalt die Rede ist, zu suchen. Man wird dieselbe vielmehr als die ausschlaggebende Gesetzgebungsfunktion ganz naturgemäss da suchen, wo von der gesetzgebenden Gewalt, zu der in erster Linie sie gehört, die Rede ist, und wenn man sie dort nicht findet, sich, anstatt sie in eine unpassende und künstliche Verbindung mit der zur Vollziehung gerechneten Gesetzesverkündigung zu bringen, einfach sagen, dass der Gesetzgeber eben aus diesem oder jenem Grunde darauf verzichtet haben werde, die Sanktion in der Verfassung eigens zu regeln.

In der Tat gründet sich das Sanktionsrecht in Preussen nicht auf irgend eine Verfassungsbestimmung. Am allerwenigsten auf Artikel 45. Dies geht, wie schon früher erwähnt worden ist, hier aber aufs neue hervorgehoben werden mag, deutlich aus folgendem hervor. Die von der Versammlung zur Vereinbarung der preussischen Verfassung ernannte Verfassungs-Kommission, die am 17. Juni 1848 zusammentrat, formulierte den Artikel 55 ihres Entwurfs dahin: »Die gesetzgebende Gewalt wird gemeinschaftlich durch den König und durch zwei Kammern ausgeübt. Die Uebereinstimmung des Königs und beider Kammern ist zu jedem Gesetze erforderlich. Wird jedoch ein Gesetzes-Vorschlag unverändert von beiden Kammern zum drittenmale angenommen, so erhält er durch die dritte Annahme Gesetzeskraft«. Die Kommissionsmitglieder *Berends* und *Zenker* hatten an Stelle dieses dritten Satzes beantragt, zu sagen: »Der König bestätigt die Gesetze. Nimmt der König ein Gesetz nicht an, so löst er die Kammern auf, und kann die Bestätigung nicht verweigern, wenn der Beschluss der neuen Kammern mit dem der aufgelösten Kammern übereinstimmt«. Daneben war aber vorgesehen die Bestimmung des Artikels 45 des Entwurfs: »Dem Könige steht die vollziehende Gewalt zu . . . Er befiehlt die Verkündigung der Gesetze«. Aus dieser Formulierung des Artikels 55 mit seinem dritten Satze und dem an des letzteren Statt gestellten Antrage der Abgeordneten *Berends* und *Zenker* nun aber, d. h. aus der Tatsache, dass dieser dritte Satz bezw. dieser Antrag hinter den zwei ersten Sätzen des Artikels 55 angereiht bezw. gestellt wurde, ergibt sich deutlich, dass man hinter der Verkündigung des Artikels 45 keineswegs zugleich die freie, selbständige, materielle

Funktion der Sanktionierung erblickte. Sonst hätte der dritte Satz des Artikels 55 bezw. der zweite Satz des Antrags jener beiden Abgeordneten seinen Platz notwendig bei Artikel 45, als mit demselben innerlich zusammengehörig, als eine Modifikation und Durchbrechung des in ihm angeblich liegenden königlichen Sanktionsrechts, finden müssen, während der im Antrag der beiden Abgeordneten sich findende erste Satz »Der König bestätigt die Gesetze« als überflüssig hätte ganz unterbleiben müssen. Ja, an der obigen Tatsache zeigt sich klar, dass der Austrag des Prozesses der materiellen Gesetzgebung, bestehe er nun in Sanktionierung oder in etwas anderem, zur gesetzgebenden und nicht zur vollziehenden Gewalt, wie die Verkündigung, gerechnet wurde. Hienach aber ist es ganz verkehrt, die Festlegung des Sanktionsrechts des preussischen Monarchen in dem von der vollziehenden Gewalt handelnden Artikel 45 der Verfassung zu suchen. Wenn der Gesetzgeber dieses Recht in der Verfassung hätte normieren wollen, so hätte er dies an anderer Stelle, nämlich da, wo von der gesetzgebenden Gewalt die Rede ist, getan. Er hat aber, wie schon erwähnt, auf eine solche Normierung überhaupt verzichtet. Die Begründung des Sanktionsrechts des Monarchen ist vielmehr ausserhalb der Verfassung zu suchen. Und sie findet sich, vom sog. Geiste des Deutschen Staatsrechts und anderem abgesehen, in dem durch die Verfassung nicht aufgehobenen, vielmehr von ihr vorausgesetzten § 1 des 13. Titels des 2. Teils des Allgemeinen Landrechts, wo bestimmt ist: »Alle Rechte und Pflichten des Staats gegen seine Bürger vereinigen sich in dem Oberhaupte desselben« und wo dem Monarchen also das Recht auf Trägerschaft, auf Innehabung der Staatsgewalt und damit auch das Sanktionsrecht zuerkannt ist. Wenn dem aber so ist, dann fällt in sich zusammen, was *Fricker* auf Grund von Artikel 62 und 45 der preussischen Verfassung über das Verhältnis von Artikel 5 und 17 der Reichsverfassung sagt, und dies umsomehr als ja, worauf schon *Laband* hingewiesen hat, die Dinge hier und dort überhaupt nicht gleich, sondern verschieden, und zwar nicht zu gunsten des in Artikel 17 der Reichsverfassung genannten Organs, des Kaisers, liegen, insofern nach der preussischen Verfassung dasjenige Organ, dem in Artikel 45 die Funktion der Verkündigung zugesprochen wird, auch in Artikel 62 eine Rolle spielt, während nach der Reichsverfassung dasjenige Organ, dem in Artikel 17 jene Funktion zuerkannt wird, in Artikel 5 gar

nicht figuriert.

Unzutreffend ist es sodann aber auch, wenn *Fricker* mit der angegebenen, von *Laband* stammenden Gestaltung des Begriffs der Sanktion, derzufolge die letztere als die Erteilung des Gesetzesbefehls zu charakterisieren wäre, operiert und von dieser Basis aus dazu gelangt, die Festlegung der Sanktion aus dem Grunde in Artikel 17 zu erblicken, weil hier und nur hier in der Verkündigung ein Gesetzesbefehl in Rede stehe. *Fricker* verfällt hiebei in einen doppelten Fehler.

Einmal macht er einen falschen Schluss. Befehl und Befehl kann ja doch zweierlei sein, je nachdem es sich um einen materiellen, d. h. die Bestimmung und Entscheidung in der Sache bedeutenden oder um einen bloss formellen, d. h. jene Entscheidung nur nach aussen vermittelnden Befehl handelt. Wer zuständig ist, den formellen Befehl zu erteilen, der braucht keineswegs auch zuständig zu sein, den materiellen Befehl zu erteilen. Denn eine Funktion von materieller und eine solche von bloss formeller Bedeutung können ebenso gut getrennt wie in einer Hand vereinigt sein. Sanktion und Verkündigung sind nun, sofern man bei ihnen überhaupt von Befehlen reden will und kann, in der Tat Befehle verschiedenen Charakters, und zwar eben in der Richtung, dass die letztere ein formeller, die erstere dagegen ein materieller Befehl ist, wie denn auch *Laband*, von dem, wie erwähnt, die Charakterisierung der Sanktion als Erteilung des Gesetzesbefehls stammt, bezüglich derselben im Unterschiede von der Verkündigung von solcher materieller Bedeutung ausgeht. Wenn nun die Sache so liegt, dann ist es doch zweifellos verkehrt, durch den angeblichen Befehlscharakter der Sanktion sich zu dem Schluss verleiten zu lassen, dass hinter der Verkündigung, insofern sie angeblich eben einen Befehl bedeute und von einem solchen sonst hinsichtlich der Gesetzgebung nirgends in der Reichsverfassung die Rede sei, die Sanktion stecke.

Sodann aber ist es überhaupt unrichtig, die Sanktion als Befehl zu charakterisieren. Und das gleiche gilt auch von der Verkündigung. Wäre nämlich die Charakterisierung als Gesetzesbefehl richtig, so müsste jedes Gesetz einen Befehl enthalten. Das ist aber keineswegs der Fall. Vielmehr stellen sich verschiedene Gesetze, um von der grossen Zahl der nicht befehlenden Gesetze anderer Art zu schweigen, geradezu als Ermächtigungen und Privilegierungen dar. Dass *Fricker* die Verkündigung der

Reichsgesetze trotzdem als Befehl bezeichnet, kommt wohl davon her, dass in Artikel 17 der Reichsverfassung von Anordnungen und Verfügungen des Kaisers die Rede ist und die Verkündigung dazu gehört. Allein Anordnung und Verfügung einerseits und Befehl andrerseits sind keineswegs identische Begriffe, vielmehr ist Befehl der engere, Anordnung und Verfügung der weitere, sowohl den Befehl als auch anderes in sich fassende Begriff. Dass aber *Laband* die Sanktion als Erteilung des Gesetzesbefehls erklärt, daran ist vielleicht der Umstand schuld, dass die Sanktion ein Ausfluss der Staats g e w a l t ist. Indessen erschöpfen sich die Aeusserungen der Staatsgewalt keineswegs im Befehlen. Und so erschöpfen sich auch die Aeusserungen der Staatsgewalt auf dem Gebiete der Gesetzgebung ganz naturgemäss ebenfalls nicht im Befehlen. Es geht also nicht an, die Sanktion als Erteilung des Gesetzesbefehls zu bezeichnen. Und dies ist auch bezüglich der Verkündigung der Fall.

Was ist die Sanktion nun aber dann? Richtiger denn als Erteilung des Gesetzesbefehls bezeichnet man dieselbe als Gesetzes- e r l a s s. Denn diese Bezeichnung passt sowohl den befehlenden als auch den ermächtigenden oder gar privilegierenden und den nichtbefehlenden Gesetzen anderer Art gegenüber. Freilich bedarf dieselbe noch der näheren Präzisierung. Zu diesem Zweck aber hat man sich mit den verschiedenen Bedeutungen des Ausdrucks »Gesetzeserlass« abzufinden. Hiebei nun ist von jener Bedeutung, bei der Materielles und Formelles zusammenfliesst, abgesehen wieder eine, übrigens weniger gebräuchliche, formelle, d. h. die Bekanntmachung des gesetzgeberischen Willens betreffende und eine materielle, d. h. die Bildung des letzteren betreffende Bedeutung zu unterscheiden. Es ist klar, dass die Sanktion nur ein Gesetzeserlass in dieser materiellen Bedeutung ist und sich vom Gesetzeserlass im formellen Sinne, sofern man von einem solchen überhaupt redet, scharf unterscheidet. Die Frage ist nur die, was Gesetzeserlass in materieller Bedeutung ist. Diese Frage aber lässt sich nicht einheitlich beantworten. Vielmehr ist zwischen einer volleren und mehr natürlichen und zwischen einer weniger vollen und weniger natürlichen Bedeutung zu unterscheiden. Nach der ersteren Bedeutung ist Gesetzeserlass im materiellen Sinne die Entscheidung und Bestimmung darüber, ob bezw. dass ein Gesetz ins Leben treten und welchen Inhalt dasselbe haben soll. Nach der letzteren Bedeutung dagegen ist dieser Gesetzeserlass nur die

Entscheidung und Bestimmung darüber, ob bezw. dass ein schon vereinbarter, formulierter Gesetzentwurf Gesetz werden soll. Es kann keinem Zweifel unterliegen, dass die Sanktion des konstitutionellen deutschen Staatsrechts Gesetzeserlass in dieser letzteren weniger vollen, weniger natürlichen Bedeutung ist. Und *Gierke* hat, um dies einzufügen, im Grunde recht, wenn er auf S. 229 des 6. Bandes der Zeitschrift für das Privat- und öffentliche Recht der Gegenwart mit Bezug auf die Sanktion sagt: »Der Begriff der Sanktion ist keineswegs der Ausdruck eines logisch notwendigen Stadiums der Rechtserzeugung, sondern der Ausdruck eines positiven Verfassungssatzes über die ungleiche Beteiligung der verschiedenen staatlichen Organe an der Herstellung des Gesetzeswillens. Seine wahre Heimat ist das Staatsrecht der konstitutionellen Monarchie. Ihm ist er allerdings unentbehrlich: allein er folgt hier nicht aus dem Wesen des Gesetzes, sondern aus dem Wesen der Monarchie, welches Konzentration der höchsten Gewalt in der Hand des Monarchen fordert. Seine Bedeutung ist hier die, dass mit rechtlicher Notwendigkeit die gesetzgeberische Willensbildung sich in einem abschliessenden und entscheidenden Willensakt des Monarchen vollendet«. Die Sanktion des deutschen konstitutionellen Staatsrechts mit ihrer spezifischen Begrenzung ist in der Tat nicht der Ausdruck eines logisch notwendigen Stadiums der Gesetzeserzeugung. Sie ist nicht Gesetzeserlass im vollen, natürlichen, sondern nur in beschränkterem Sinne und, wie gesagt, die Entscheidung und Bestimmung darüber, ob bezw. dass ein schon vereinbarter, formulierter Gesetzentwurf Gesetz werden soll. Aber sie ist, wie der Gesetzeserlass im vollen Sinne, von eminent materieller Bedeutung und daher etwas ganz und gar anderes als die Gesetzesverkündigung, die von rein formeller Bedeutung ist.

Sie braucht daher keineswegs mit dieser in ein und derselben Hand vereinigt zu sein. Freilich ist es sehr wohl möglich und z. B. in den deutschen monarchischen Einzelstaaten in der Tat so, dass das mit dem formellen Gesetzeserlass, der Verkündigung, betraute Organ zugleich den materiellen Gesetzeserlass, die Sanktion, hat. Und so wäre es auch möglich, dass der Kaiser, dem im Reiche die Verkündigung zukommt, ebenfalls zugleich die Sanktion zu erteilen hätte. Allein dies wäre eben eigens zu beweisen und zwar in der Weise, dass nachgewiesen würde, dass dem Kaiser die Entscheidung und Bestimmung darüber, ob bezw

dass ein vom Bundesrat und Reichstag vereinbarter, formulierter Gesetzentwurf Gesetz werden soll, zukomme. Diesen Nachweis hat *Fricker* jedoch nicht erbracht.

Er weist nur darauf hin, dass der Kaiser in Art. 17 als besonderes, unmittelbares Reichsorgan erscheine. Indessen ist dieser Gesichtspunkt schon insofern gebrechlich, als *Fricker* demselben nicht für sich allein, sondern nur im Verein mit jenem andern Moment, demzufolge die Sanktion in der Erteilung des Gesetzesbefehls bestehen und ein solcher in Artikel 17 und nur in Artikel 17 in Rede stehen soll, Bedeutung beimisst, die Richtigkeit dieses letzteren Moments aber soeben zu widerlegen versucht worden ist. Er fällt aber ganz und gar hin, insofern mit ihm selber an sich nichts Rechtes anzufangen ist. *Fricker* unterlässt auch anzugeben und zu begründen, wieso denn jener Gesichtspunkt für ein kaiserliches Sanktionsrecht sprechen soll.

Unter Berufung darauf, dass der Kaiser nach Artikel 17 »im Namen des Reichs« die Gesetze ausfertige und verkündige, weist er nur darauf hin, dass der Kaiser nicht im Auftrage des Bundesrats, sondern auf Grund der Verfassung handle. Allein hiemit ist kein Beweis erbracht, sondern nur die Art der kaiserlichen Selbständigkeit angegeben. Aus dieser Selbständigkeit folgt jedoch in Wahrheit nicht das mindeste für ein kaiserliches Sanktionsrecht. Sollte dem Kaiser das Sanktionsrecht zustehen, so müsst es eine Selbständigkeit von ganz anderer Beschaffenheit sein. Dann müsste er die Selbständigkeit des Gewaltträgers besitzen. Denn im Deutschen Reiche kommt das Sanktionsrecht wie in den deutschen Monarchieen dem Träger der Gewalt zu. Diese Stellung aber hat der Kaiser nicht. Dies geht unter anderem deutlich eben aus der von *Fricker* zu seinen eigenen Gunsten ins Feld geführten, im Grunde aber gegen ihn sprechenden rechtlichen Tatsache hervor, dass der Kaiser die Gesetze »im Namen des Reichs« ausfertigt und verkündigt. Wenn er dies nämlich »im Namen des Reichs« tut, so mag darin liegen, dass er nicht im Auftrag des Bundesrats handelt, es liegt darin aber auch — und dies ist die andere, hier entscheidende Seite — dass er in fremdem und nicht in eigenem Namen handelt. Der Träger der Gewalt dagegen handelt begriffsnotwendig im eigenen Namen.

Fricker bestreitet freilich die Tauglichkeit des Begriffs des Trägers der Gewalt und sagt unter anderem auf S. 22 seiner Abhandlung am Schlusse der auf diesen Begriff bezüglichen Erörte-

rung: »Die Frage nach dem Gesetzgeber hat unmittelbar nichts mit dem Träger der Gewalt zu tun. Die konkrete Verfassung allein kann uns sagen, wer das Gesetzgebungsorgan sei.« Demgegenüber ist jedoch mit *Georg Meyer*, der sich auf S. 9—18 seiner auf den »Anteil der Reichsorgane an der Reichsgesetzgebung« bezüglichen Abhandlung über den Begriff des Trägers der Gewalt verbreitet, geltend zu machen, dass der Begriff des Trägers und ein notwendiger Zusammenhang der Trägerschaft und der Gesetzgeberschaft durch das Wesen des Staates allerdings nicht gefordert ist, dass aber die Dinge in dieser Beziehung in Deutschland tatsächlich besonders liegen. Es hat ja nicht nur Artikel 57 der Wiener Schlussakte bestimmt, dass die gesamte Staatsgewalt in dem Oberhaupte des Staats vereinigt bleiben muss, sondern es haben auch fast sämtliche deutsche Verfassungen selber den Grundsatz aufgestellt, dass der Monarch alle Rechte der Staatsgewalt in sich vereinigt. Die am meisten ins Gewicht fallende preussische Verfassung freilich spricht diesen Grundsatz nicht aus. Das verschlägt aber nichts. Derselbe findet sich dafür an anderem Orte, nämlich, wie schon oben erwähnt, im Allgemeinen Landrechte niedergelegt, das in § 1 des 13. Titels des 2. Teils bestimmt: »Alle Rechte und Pflichten des Staats gegen seine Bürger vereinigen sich in dem Oberhaupte desselben«, eine Bestimmung, die durch die Verfassung keineswegs aufgehoben ist, vielmehr neben derselben weiter gilt, ja von ihr geradezu vorausgesetzt wird. Der Begriff des Trägers der Gewalt hat daher um jenes Grundsatzes willen neben dem Begriff des Organs einen guten Sinn. Ja, er ist geradezu unentbehrlich. Wir finden denselben denn auch in der deutschen Staatsrechtswissenschaft so sehr eingebürgert, dass er zu deren Inventar gehört. Wir finden aber ausserdem, dass derselbe bezw. die Vorstellung von dem, was er bedeutet, auch sonst, z. B. in parlamentarischen Verhandlungen seit langem geläufig ist. Wenn dem aber so ist und wenn man ferner in Betracht zieht, dass das Reich auf den Einzelstaaten sich aufbaut und man sich, wie früher erwähnt worden ist, bei der Gründung und Organisierung desselben bezw. des den Vorläufer und das Vorbild des Reichs bildenden Norddeutschen Bundes tunlichst an die hergebrachten Anschauungen und Auffassungen hielt, so darf man mit Fug und Recht davon ausgehen, dass man auch bei der Feststellung der Verfassung des Reichs bezw. des Norddeutschen Bundes den Begriff des Trägers der Gewalt, den Grundsatz, dem

dieser Begriff entspricht, hochgehalten hat. Würde es doch jenem Konservatismus, dem man bei der Gründung des Reiches gehuldigt hat, wenig entsprechen, wenn ein so wichtiger Begriff wie der Begriff des Trägers der Gewalt und der ihm entsprechende Grundsatz über Bord geworfen worden wäre.

Davon kann denn auch in der Tat gar keine Rede sein. Dies bezeugt uns kein Geringerer, als der seinerzeitige Präsident der Bundes-Kommissarien, Ministerpräsident Graf von Bismarck-Schönhausen. Derselbe sprach ja, wie ebenfalls früher des näheren angeführt worden ist, z. B. in den Sitzungen des verfassungberatenden Reichstags des Norddeutschen Bundes vom 11., 27. und 28. März 1867 davon, dass den deutschen Fürsten im Bundesrate ihre bisherige, die Trägerschaft in sich schliessende, Stellung zu erhalten sei, ja er sagte, die Sache geradezu auf den Begriff bringend und statt des Ausdrucks »Trägerschaft« nur eine andere, aber gleichbedeutende Bezeichnung gebrauchend, dass diesen Fürsten die »Souveränität« zu wahren sei. Es bleibt also nichts anderes übrig, als den Begriff des Trägers der Gewalt auch der Reichsverfassung gegenüber anzuerkennen.

Der Träger der Gewalt aber handelt, wo er aktiv wird, begriffsnotwendig in eigenem Namen. Er kann in keinem anderen Namen handeln. Denn auf ihn geht alle Gewalt zurück. Dann aber ist der Kaiser nicht Träger der Gewalt. Dies geht unter anderem eben daraus hervor, dass er nach Artikel 17 nicht im eigenen, sondern im Namen des Reichs handelt. Wenn er aber nicht Träger der Gewalt ist, dann steht ihm auch das Sanktionsrecht nicht zu. Dasselbe steht ihm selbstverständlich nicht der Innehabung nach zu. Es steht ihm aber, worum es sich allenfalls handeln könnte, auch nicht der Ausübung nach zu. Der Ausübung nach könnte ihm dieses Recht allenfalls zustehen, wenn der Träger der Gewalt im Reiche etwa das Volk wäre, wie z. B. in Belgien, wo die Verfassung auf dem Grundsatz der Volksouveränität beruht und die Ausübung des Sanktionsrechts der Verfassung gemäss nicht beim Träger der Staatsgewalt, beim Volk, liegt, sondern dem König zukommt, Allein im Deutschen Reiche ist der Träger der Gewalt eben nicht das wenig aktionsfähige Volk, sondern ein durchaus handlungsfähiges Organ, der Bundesrat. Hier spricht daher die Präsumption ganz entschieden dafür; dass der Träger des Sanktionsrechts zugleich der Ausüber desselben ist. Und wer dem gegenüber dem Kaiser die Ausübung des Sanktionsrechts zuschreibt, hat diese Präsumption gegen sich

und eigens zu widerlegen. Eine solche Widerlegung gibt es jedoch so wenig, dass jene Präsumption vielmehr z. B. in Artikel 7, Ziffer 1 der Reichsverfassung ihre Erhärtung findet. Es ist auch gar nicht einzusehen, wie es gekommen sein sollte, dass die Ausübung des so wichtigen und so fundamentalen Sanktionsrechts von der Innehabung desselben getrennt worden wäre. Welches Recht sollte der Bundesrat als Träger der Reichsgewalt überhaupt ausüben, wenn er das Sanktionsrecht nicht ausübt? Hienach hängt das Sanktionsrecht, nicht bloss was die Innehabung, sondern auch was die Ausübung desselben betrifft, sehr wohl mit der Trägerschaft zusammen, und es ist unrichtig, wenn *Fricker* auf S. 21 und 22 seiner Abhandlung auf die Ausübung des Sanktionsrechts zuspitzend meint: »Es wäre in der Tat schlimm, wenn der Träger der Gewalt eine notwendige Stelle in der Schlussfolge einnehmen müsste. Wir können ihn für unsere Frage recht wohl entbehren . . ., denn der Satz: nur der Träger der Gewalt kann Gesetzgeber sein — ist nicht richtig. . . . Die Frage nach dem Gesetzgeber hat es ja lediglich mit der wirklichen Gesetzgebung, der Ausübung des Gesetzgebungsrechts zu tun«. Nein, die Frage nach dem Gesetzgeber hat es bei gründlichem Zuwerkegehen nicht bloss und nicht in erster Linie mit der Ausübung des Gesetzgebungsrechts zu tun und die Frage der Ausübung des Gesetzgebungsrechts hängt zusammen mit der Frage der Trägerschaft.

Es kann also keinem Zweifel unterliegen: Die von *Fricker* ins Feld geführte Selbständigkeit des Kaisers, nach der derselbe nicht im Auftrage des Bundesrats, sondern im Namen des Reichs und kraft der Verfassung die Gesetze ausfertige und verkündige, beweist nichts für ein Sanktionsrecht des Kaisers. Dieses Recht kommt vielmehr dem Träger der Gewalt zu. Dieser Stellung, dieser höheren Art von Selbständigkeit aber erfreut sich der Kaiser nicht. Denn er handelt, um von anderem abzusehen, nicht in eigenem Namen, sondern im Namen des Reichs, während der Träger der Gewalt begriffsnotwendig in eigenem Namen handelt. Hiezu stimmt es auch ganz gut, wenn in der Sitzung des verfassungberatenden Reichstags des Norddeutschen Bundes vom 23. März 1867 einerseits der Abgeordnete *Miquel* die Selbständigkeit des Bundespräsidiums, des Vorläufers des Kaisers, zwar konstatierte, keineswegs aber so weit ging, aus derselben ein präsidiales Sanktionsrecht herzuleiten, und andererseits der Abgeordnete *von Sybel* an der Stellung des Bundespräsidiums die

Befugnis, in eigenem Namen zu handeln, die Trägerschaft vermisste. *Miquel* sagte nämlich, hierin mit *Fricker* sehr übereinstimmend: »Ich bitte die verehrten Herren einmal die Artikel 11, 17 und 18 des Entwurfs zu vergleichen; da wird man klar und deutlich finden, dass das Präsidium kraft eigenen Rechts« (d. h., wie die gleich folgenden Worte zeigen, nicht etwa kraft Trägerschaftsrechts, sondern kraft der Verfassung) »und nicht kraft Auftrags des Bundesrats und gewissermassen als Mehrheitsvertreter, eine wahre Exekutive hat«, um dann aber unter anderem fortzufahren: »Das Präsidium hat die auswärtige Verkündigung der Gesetze« (d. h., wie besonders das »auswärtig« beweist, eine formelle Funktion, hinter der *Miquel* sicherlich nicht die Sanktion vermutete). *Von Sybel* aber charakterisierte die Stellung des Monarchen einer konstitutionellen Monarchie im Unterschiede von der Stellung des Bundespräsidiums unter anderem dahin: »Er« (der Monarch einer konstitutionellen Monarchie) »ist . . . formell und offiziell der Inhaber der gesamten legislativen Gewalt, und nur unter seinem Namen« (im Gegensatze zu dem seitens des Präsidiums »im Namen des Reichs« stattfindenden Handeln) »werden die Gesetze verkündet und gehandhabt« und sprach dem Bundespräsidium eine solche Stellung eines konstitutionellen Monarchen ab mit den Worten: »Unser Entwurf . . . hat keinen monarchischen Träger der höchsten Staatsfunktion, der Legislative«.

Nach alledem aber fällt auch das letzte Argument *Frickers* und damit dessen ganze Beweisführung. Für die Gezwungenheit und Künstlichkeit dieser letzteren ist bezeichnend, was *Fricker* zum Schlusse ausführt. Er sagt nämlich auf S. 35 und 36 seiner Abhandlung: »Der Nachweis« (»der Unmöglichkeit einer Verpflichtung des Kaisers«) »kann . . . nicht erbracht werden. Die Verpflichtung, von der es sich hierbei allein handeln kann, ist die Verpflichtung durch die Verfassung, nicht eine aus der Autorität eines anderen Organs fliessende Verpflichtung. Es fragt sich, ob die Annahme, dass der Kaiser verpflichtet sei, die vom Bundesrat begonnene Gesetzgebung zu vollenden, mit der Ansicht, dass ihm als besonderem Organ des Reiches die Erlassung der vom Bundesrat beschlossenen Gesetze zukommt, sich vereinigen lasse. Diese Frage muss ich bejahen. Denn wenn man auch die Sanktion als Erteilung des Gesetzesbefehls auffasst und folgeweise dem Kaiser die Sanktion zuschreibt, so folgt doch

nicht mit Notwendigkeit die Freiheit des Kaisers hinsichtlich derselben. Der Satz, dass die Sanktion frei sein müsse, ist aus der Monarchie abstrahiert und hat keine absolute Geltung. Der Begriff einer Verpflichtung zur Erteilung eines Befehls enthält keinen inneren Widerspruch. Würde diese Verpflichtung auf dem Befehl eines anderen Organs beruhen, so könnte die Frage aufgeworfen werden, ob nicht der vom untergeordneten Organ erlassene Befehl in Wahrheit als vom höheren Organ erlassen anzusehen wäre. Wenn aber die Verpflichtung, einen Befehl zu erlassen, unmittelbar und ohne Dazwischenkunft einer höheren Autorität in der Verfassung begründet ist, so liegt die Sache ganz anders. Der Kaiser und nur der Kaiser erlässt das Gesetz, auch wenn er verfassungsmässig dazu verpflichtet ist. Eine verfassungsmässige Verpflichtung und Beschränkung des Gesetzgebers ist keineswegs durch das Wesen der Gesetzgebung ausgeschlossen. Es ist nicht richtig, dass Gesetzgebungsgewalt und Staatsgewalt identisch seien. Man darf nicht die Exekutive ihrem Wesen nach für unfrei halten. Die Exekutive ist die ursprünglichste Staatsgewalt, die immer und ganz wesentlich in einem Reste ihre ursprüngliche Freiheit behält. Aber die Exekutive kann beschränkt werden durch die Gesetzgebung, die Gesetzgebung nur durch die Verfassung. Innerhalb der Verfassung ist also der Gesetzgeber frei. Auch der Reichsgesetzgeber ist frei. Diese Freiheit ist zunächst mit der Schaffung des Gesetzesinhalts verbunden. Wäre nun auch die Erlassung des formulierten Gesetzes unfrei, so hörte diese darum nicht auf, Gesetzgebung zu sein. Die Verfassung einer konstitutionellen Monarchie könnte den Monarchen verpflichten, ein mit den Ständen verabredetes Gesetz auch wirklich zu erlassen, also zunächst zu sanktionieren. Seine Sanktion würde dann Sanktion und Gesetzgebung bleiben trotz der Verpflichtung. Was der Kaiser zu tun hat, ist ein wesentlicher Teil der Gesetzgebung, eine wesentliche Gesetzgebungsfunktion; nur ihm kommt dieselbe zu; es ist sein Wille, der das Gesetz zum Gesetz macht, mag er verpflichtet sein, diesen Willen zu haben oder nicht. Dieser Wille kann nicht umgangen werden, aber zu erzwingen ist er nicht. Wenn der verpflichtete Kaiser das Gesetz nicht erlässt, so verletzt er seine Verfassungspflicht, aber das Gesetz kommt nicht zu stande«.

In diesen Ausführungen kommen geradezu die Begriffe ins Wanken. Die Sanktion ist doch, mag man sie nun mit *Laband* und *Fricker* als Gesetzesbefehl oder als Gesetzeserlass bezeichnen,

ihrem Wesen nach frei. Denn dieser materielle Gesetzeserlass bedeutet ja die Entscheidung und Bestimmung darüber, ob bezw. dass ein Gesetzentwurf Gesetz werden soll. Einer solchen Entscheidung und Bestimmung aber kommt das Merkmal der Freiheit begriffsnotwendig zu, und eine Entscheidung und Bestimmung, die unfrei wäre und auf Verpflichtung irgend welcher Art beruhte, gibt es nicht. Es ist deshalb ein Widerspruch in sich selbst, wenn *Fricker* meint, die Erlassung des formulierten Gesetzes hörte, auch wenn sie unfrei wäre, darum nicht auf, Gesetzgebung zu sein, und unzutreffend, wenn er sagt, der Satz, dass die Sanktion frei sein müsse, sei aus der Monarchie abstrahiert und habe keine absolute Geltung. Die Sanktion hat allerdings ihre eigentliche Heimat in der konstitutionellen Monarchie, aber der Satz, dass die Sanktion frei sei, ist nicht aus der konstitutionellen Monarchie abstrahiert, sondern folgt aus dem Wesen und der Bedeutung der Sanktion und hat daher absolute Geltung. Uebrigens, wenn *Fricker*, wie es offenbar der Fall ist, zugibt, dass die Sanktion in der deutschen konstitutionellen Monarchie frei ist, so hätte er schon aus diesem Grunde gut daran getan, die Freiheit der Sanktion auch für das Reichsstaatsrecht anzuerkennen. Denn bei der Einrichtung und Organisierung des Deutschen Reichs bezw. des Norddeutschen Bundes hat man ja, um früher schon Angeführtes aufs neue zu wiederholen, »in dem Chaos der deutschen Zustände die existierenden realen Kräfte aufgesucht, nach deren Zahl und Mass gesetzliche Formen zu schaffen gestrebt, nach Zahl und Mass der vorhandenen realen Kräfte einen gesetzlichen Boden bemessen, gesetzliche Organe herauszubilden gesucht, die allgemeine Richtung für Kompetenz und Wirksamkeit dieser Organe definiert«, kurz möglichst von den hergebrachten Auffassungen sich leiten lassen und sich tunlichst an die gegebenen Verhältnisse und Gestaltungen gehalten. Solcher Konservatismus aber hätte, wenn nicht überhaupt und an sich bloss eine freie Sanktion möglich wäre, die Uebertragung der in den konstitutionellen deutschen Monarchieen, den Grundpfeilern des Reichs, bestehenden Freiheit der Sanktion auf das Reich zweifellos gefordert. *Fricker* hätte daher, da er die Freiheit der Sanktion für die konstitutionelle deutsche Monarchie zugibt, schon aus diesem Grunde, wie gesagt, gut daran getan, dieselbe auch für das Reich anzuerkennen. In erster Linie aber hätte er sich aus dem angeführten, anderen inneren Grunde bewogen fühlen sollen, sich

dazu zu bekennen, dass die Sanktion überhaupt, und so auch im Reiche frei sei und sein müsse. Dass er dies nicht getan hat, ist um so unbegreiflicher, als er die Freiheit für die Schaffung des Gesetzesinhalts anerkennt. Er sagt ja: »Auch der Reichsgesetzgeber ist frei. Diese Freiheit ist zunächst mit der Schaffung des Gesetzesinhalts verbunden«. Man sollte nun meinen, er würde etwa in der Weise fortfahren, dass er sagte: Diese Freiheit ist sodann aber und namentlich auch mit der Gesetzessanktion verbunden. Man sollte dies mit allem Grund und Ernst erwarten. Denn wenn die gesetzgeberische Willensbildung in ihrem Anfange für frei erklärt wird, so bleibt konsequenterweise nichts anderes übrig, als dieselbe auch in ihrem Austrag, in ihrer Vollendung für frei zu erklären. Statt dessen aber fährt *Fricker* fort: »Wäre nun auch die Erlassung des formulierten Gesetzes unfrei, so hörte diese darum nicht auf, Gesetzgebung zu sein«. Allein dies ist eben ein Verstoss gegen die Logik und Ordnung der Dinge, mit der es unvereinbar ist, dass die Sanktion, die ebenso zur gesetzgeberischen Willensbildung gehört, wie die Schaffung des Gesetzesinhalts, ja bei dieser Willensbildung von entscheidender und ausschlaggebender Bedeutung ist, als möglicherweise unfrei gedacht wird, während die Schaffung des Gesetzesinhalts als frei erachtet wird. *Fricker* sagt freilich, die Verpflichtung zur Sanktion, von der er rede, sei keine Verpflichtung auf Grund des Befehls eines andern, übergeordneten Staatsorgans, sondern auf Grund der Verfassung, es sei daher der Wille des zur Sanktion verpflichteten Organs, der das Gesetz zum Gesetz mache, dieser Wille könne nicht umgangen werden, aber zu erzwingen sei er nicht, und wenn das verpflichtete Organ das Gesetz nicht erlasse, so verletze es zwar seine Verfassungspflicht, aber das Gesetz komme nicht zu stande. Indessen liegt hierin nur eine weitere, noch schlimmere Abnormität. Eine Verpflichtung auf Grund der Verfassung ist doch durchaus eine wahre und eigentliche Verpflichtung, auch wenn die Erzwingbarkeit fehlt, und das Gegenteil der Sanktion, die weder eine erzwingbare noch eine unerzwingbare Verpflichtung, sondern eine freie Befugnis auf Grund der Verfassung ist. Der Wille des auf Grund der Verfassung verpflichteten Organs ist es daher nicht, der das Gesetz zum Gesetz macht, in dem Sinne zum Gesetz macht, dass dieses Organ der eigentliche Gesetzgeber wäre. Allerdings ist der Wille, die Funktion des auf Grund der Verfassung verpflichteten Organs nicht zu umgehen. Und wenn dieses Organ mit

seiner Funktion versagt, so kommt in der Tat das Gesetz nicht zu stande. Allein diese Nichtzustandebringung des Gesetzes geht eben nicht auf legalem Boden, sondern auf dem Wege der Pflichtverletzung, des Verfassungsbruchs vor sich, wie denn auch *Fricker* selber von Verfassungsverletzung spricht. Mit einem solchen Falle aber hat das Staatsrecht nichts zu tun. Derselbe weist vielmehr über die Grenze des Staatsrechts wie des Rechts überhaupt hinaus. Wenn *Fricker* diesen Fall trotzdem bei seinen staatsrechtlichen Ausführungen in Rechnung nimmt, so beweist dies am schlagendsten, wie bedenklich seine Beweisführung ist.

Fricker hätte seiner Konstruktion entsprechend dreierlei zu beweisen gehabt, nämlich, dass bei der Reichsgesetzgebung der Reichstag zu einem blossen Veto, der Bundesrat aber zwar zu positiver Mitwirkung berufen, jedoch wie der Reichstag auf das Stadium der Gesetzesentwerfung beschränkt, der Kaiser dagegen mit der Sanktion betraut sei. Statt dessen aber dreht sich sein ganzes eigentliches Beweisverfahren im Grunde nur um einen Punkt, nämlich um den Versuch, darzutun, dass dem Kaiser das Sanktionsrecht zukomme, während er es bezüglich der andern beiden Seiten seiner Konstruktion, die sich auf die Stellung des Bundesrats und des Reichstags beziehen, bei einer nackten Behauptung bewenden lässt. Ganz begreiflich. Ein entsprechender Beweis ist eben ganz und gar unmöglich. Freilich, wenn der Kaiser mit Sanktionsrecht ausgestattet wäre, so ergäbe sich hieraus für die Stellung des Bundesrats anscheinend ohne Beweis, fast von selber, dass derselbe auf das Stadium der Gesetzesentwerfung beschränkt wäre. In Wahrheit jedoch liegen die Dinge, wie früher an der Hand der geschichtlichen Entwicklung und der Ziffer 1 des Artikels 7 der Reichsverfassung darzulegen versucht worden ist, so, dass der Bundesrat weit entfernt, auf das Stadium der Gesetzesentwerfung beschränkt zu sein, vielmehr der Inhaber des Sanktionsrechts ist. Was aber die Stellung des Reichstags und die Charakterisierung der ihm auf Grund derselben zustehenden Befugnis als Vetobefugnis betrifft, so passt diese Charakterisierung weder für die Rolle, die der Reichstag beim Gesetzgebungsvorgange überhaupt, noch für diejenige, die er im Stadium der Gesetzesentwerfung im Verhältnis zur Regierung spielt. Im ersteren Falle ist diese Charakterisierung zwar etwas weniger anstössig. Mit der Zuerkennung eines blossen Vetos an den Reichstag will nämlich eine gewisse Unebenbürtigkeit seiner Stel-

lung zum Ausdruck gebracht werden. Und beim Gesetzgebungsvorgange überhaupt steht der Reichstag der Regierung in der Tat unebenbürtig gegenüber, insofern diese vor ihm durch das Sanktionsrecht ausgezeichnet ist. Allein es geht nicht an, diese unebenbürtige Stellung als Vetostellung zu bezeichnen. Eine solche Art der Bezeichnung wäre schon deswegen misslich, weil hiedurch eine leicht zu Verwechslungen führende Kollision mit dem früher durchaus eingebürgerten und jetzt noch wohl bekannten, wenn auch bedauerlichen Sprachgebrauch geschaffen würde, demzufolge unter Veto eine entscheidende, der Regierung und nicht dem Parlament zukommende (Sanktions-)Befugnis zu verstehen ist. Entscheidend aber ist, dass der Reichstag, wie gleich nachher gezeigt werden soll, bei der Gesetzgebung nicht auf ein blosses Veto beschränkt, sondern zu positiver Mitwirkung berufen ist. Diese Gründe nun treffen auch für das Stadium der Gesetzesentwerfung zu. Und die Charakterisierung der dem Reichstag zustehenden Rolle als Vetorolle passt daher schon insofern auch für dieses spezielle Gesetzgebungsstadium nicht. Dieselbe ist aber hier um so weniger am Platze, als in diesem Stadium Reichstag und Reichsregierung sich vollständig ebenbürtig gegenüberstehen und hier deshalb jede Unebenbürtigkeitsbezeichnung dieser oder jener Art jeglicher Berechtigung entbehrt. *Fricker* freilich ist anderer Ansicht. Er beurteilt den Charakter der Stellung des Bundesrats und des Reichstags im Stadium der Gesetzesentwerfung verschieden und schreibt jenem allein die »positive« Schaffung des Gesetzesinhalts, diesem nur ein Veto zu, d. h. »ein Recht, die Aeusserung des gesetzgeberischen Willens zu hindern, wenn dies auch in der positiven Form der Zustimmung geschieht«.

Indessen braucht man sich nur Umfang und Art der dem Reichstag zustehenden Attribute etwas näher anzusehen, um zu erkennen, wie wenig *Fricker* das Richtige trifft. Diese Attribute des Reichstags bestehen darin, dass er das Recht hat, Gesetzentwürfe, die ihm vorgelegt werden, anzunehmen oder abzulehnen, dass er ferner befugt ist, solche Gesetzentwürfe abzuändern, und dass es ihm endlich zukommt, selber Gesetzentwürfe aufzustellen und vorzuschlagen. Hienach aber bildet der Reichstag keineswegs nur oder in erster Linie eine hindernde und abwehrende Schranke bei der Feststellung des Gesetzesinhalts. Er ist hiebei vielmehr auch und recht eigentlich zu positiver Mitwirkung, zu positivem Eingreifen und Gestalten berechtigt, überhaupt mit allen

Befugnissen ausgerüstet, mit denen man nur ausgerüstet sein kann. Die Regierung, d. h. der Bundesrat, hat in dieser Beziehung nicht das mindeste vor ihm voraus. Im Stadium der Gesetzesentwerfung kommen derselben ja ebenfalls keine anderen Prädikate zu, als das Recht der Initiative, das Recht der Zustimmung oder Ablehnung und das Recht der Abänderung. Es besteht hier also Ebenbürtigkeit zwischen Bundesrat und Reichstag. Und wer dem Reichstage gegenüber von einer blossen Vetorolle spricht, der kann daher im Stadium der Gesetzesentwerfung dem Bundesrat auch keine andere Stellung zuerkennen. Das aber ist eine sehr bedenkliche Konsequenz. Denn eine Vetorolle auf beiden Seiten ist ein Unding. Und eine solch unliebsame Konsequenz dürfte ein deutlicher Fingerzeig dafür sein, wie unglücklich das Unterfangen ist, die Stellung des Reichstags im Stadium der Feststellung des Gesetzesinhalts als Vetostellung zu charakterisieren. Nein, derselbe ist hier nicht auf ein Veto beschränkt, sondern zu ebenbürtiger und allseitiger erspriesslicher Mitwirkung berufen. »Mitwirkungsrecht«, das ist der höhere Begriff, unter den sich die Prädikate des Reichstags subsumieren lassen. Diese Prädikate sind Ausfluss eines Mitwirkungs-, nicht eines Vetorechts, das vielmehr seinerseits ebenfalls nur ein solcher Ausfluss ist. Man braucht dies nur deutlich genug auszusprechen und es dürfte sofort einleuchten, wie bedenklich es ist, dem Reichstag gegenüber mit dem engen, einseitigen und in bedenklicher Weise an Negatives und Gegensätzliches erinnernden Begriff des Vetos zu operieren.

Es ist dies nicht weniger bedenklich, als wenn man die beratende Stimme, von der seinerzeit die Stände in Preussen ausgegangen sind, als bloss warnende Stimme deuten wollte. Eine solche warnende Stimme wäre ja das Korrelat des Vetos. Es würde aber sicherlich *Fricker* die beratende Stimme nicht als blosse Warnung charakterisieren wollen. Ganz naturgemäss. Wer zum Berater eines andern bestellt ist, dessen Aufgabe besteht doch nicht darin, immer nur abzuraten und zu warnen. Nein, der ist dazu berufen, überhaupt seine Meinung abzugeben. Hiebei aber wird er je nach den obwaltenden Umständen das einemal allerdings Veranlassung haben, eine Warnung anzubringen, das anderemal jedoch in die Lage kommen, seine Billigung kundzugeben und ein drittesmal Gelegenheit finden, gewisse Aenderungen oder ganz neue Gesichtspunkte und Pläne anzuregen. Und so konnten

auch die preussischen Stände die ihnen zustehende beratende Stimme nach allen möglichen Richtungen, in negativer und positiver Weise verwerten und sowohl ihrer Billigung oder Missbilligung Ausdruck geben als auch Aenderungen oder ganz neue Gedanken aufs Tapet bringen. Wie verhält es sich nun demgegenüber mit der beschliessenden Stimme? Die Verschiedenartigkeit der Richtungen, nach denen die ständischen Kundgebungen zu erfolgen vermögen, ist bei derselben ganz die gleiche wie bei der beratenden Stimme. Die rechtliche Kraft und Bedeutung dieser Kundgebungen ist allerdings verschieden. Sie ist bei der beschliessenden Stimme grösser. Allein diese höhere Kraft und Bedeutung erhöht das Gewicht der ständischen Kundgebungen nicht etwa bloss nach der abwehrenden, sondern auch nach der positiven Seite. Sie kommt nach allen Richtungen gleichmässig zur Geltung. Es ist daher, wenn es verkehrt wäre, die beratende ständische Stimme als blosse Warnung zu deuten, ebenso unrichtig, die beschliessende ständische Stimme als blosses Veto zu charakterisieren.

Eine solche Charakterisierung steht auch durchaus im Widerspruch mit der Auffassung der Stellung der Volksvertretung, wie sie sich in denjenigen deutschen Verfassungen, die eine allgemeine und eigene Umschreibung jener Stellung geben, ausdrücklich ausspricht. So erklärt z. B. § 78 der sächsischen Verfassungsurkunde vom 4. Sept. 1831: »Die Stände sind das gesetzmässige Organ der Gesamtheit der Staatsbürger und Untertanen, und als solches berufen, deren auf der Verfassung beruhenden Rechte in dem durch selbige bestimmten Verhältnisse zu der Staatsregierung geltend zu machen und das unzertrennliche Wohl des Königs und des Landes mit treuer Anhänglichkeit an die Grundsätze der Verfassung möglichst zu befördern«. § 124 der württembergischen Verf.-Urk. vom 25. Sept. 1819 fernerhin besagt: »Die Stände sind berufen, die Rechte des Landes in dem durch die Verfassung bestimmten Verhältnisse zum Regenten geltend zu machen. Vermöge dieses Berufes haben sie . . . das unzertrennliche Wohl des Königes und des Vaterlandes mit treuer Anhänglichkeit an die Grundsätze der Verfassung zu befördern.« Und Art. 127 des revidierten Staatsgrundgesetzes für das Grossherzogtum Oldenburg vom 22. Nov. 1852 lautet: »Der Landtag ist als der gesetzliche Vertreter aller Staatsbürger und des ganzen Landes im allgemeinen berufen, deren auf der Verfassung beruhenden Rechte geltend

zu machen und das Wohl des Staats mit treuer Anhänglichkeit an die Verfassung zu befördern.« Aehnlich heisst es aber auch in anderen Verfassungen, wie in § 57 der neuen Landschaftsordnung für das Herzogtum Braunschweig vom 12. Okt. 1832, in § 49 des Grundgesetzes für Sachsen-Meiningen vom 23. Aug. 1829 u. s. w. Diese Attribute sind denn doch zu volltönend, als dass es anginge, dieselben in ihrer Richtung auf die Gesetzgebung zu blossen Vetobefugnissen herabzustempeln. Was aber hienach für die Volksvertretung in den Einzelstaaten gilt, das gilt auch für die Volksvertretung im Reiche. Denn bei der Organisierung des letzteren hat man sich, wie schon öfters betont worden ist, in solchen grundsätzlichen Dingen an die hergebrachten Anschauungen angeschlossen.

Es kann also keine Rede davon sein, dass der Reichstag bei der Gesetzgebung auf ein blosses Veto beschränkt ist.

Ebensowenig aber erschöpft sich die gesetzgeberische Tätigkeit des Bundesrats im Stadium der Gesetzesentwerfung. Dieselbe reicht vielmehr weiter. Der Bundesrat ist nach dem, was früher auf grund der geschichtlichen Entwicklung einerseits und der Ziffer 1 des Artikels 7 verglichen mit Artikel 23 der Reichsverfassung andererseits nachzuweisen versucht worden ist, zugleich der Inhaber des Sanktionsrechts.

Dem Kaiser dagegen kommt dieses Recht mit nichten zu. Dies bestätigen auch folgende Stimmen der Abgeordneten *von Gottberg*, Dr. *Köster, Lasker, von Sybel*, *von Watzdorf* und *von Vincke* aus dem verfassungsberatenden Reichstag des Norddeutschen Bundes vom Jahre 1867. *Von Gottberg* sagte in der Sitzung vom 11. März unter anderem: »Ich kann nicht leugnen, dass ich es als eine Verbesserung ansehen würde, wenn gewisse Garantieen . . . in den Verfassungs-Entwurf aufgenommen werden könnten. Als solche Garantieen würde ich bezeichnen . . . die Einführung eines absoluten Vetos für die Präsidialmacht. Dieses absolute Veto würde die Präsidialmacht schützen gegen irgend ein ihr nachteiliges Einverständnis des Reichstages und der kleinen Regierungen.« Dr. *Köster* aber äusserte sich in der gleichen Sitzung dahin: »Jenes Gleichgewicht der Macht, meine Herren, das zu allen Zeiten für die Grundbedingung jeder freiheitlichen Entwickelung gegolten hat, finde ich in der uns gemachten Verfassungs-Vorlage in einem hervorragenden Grade gewahrt. Während sie von der einen Seite Preussen in allen Zweigen des Heerwesens,

der Marine und der auswärtigen Angelegenheiten eine feste und unbehinderte Exekutive sichert, gibt sie von der anderen Seite dem Reichstage, im Falle seiner Uebereinstimmung mit der Mehrheit des Bundesrats, nach Abschnitt 2, Artikel 4, in den 13 dort namhaft gemachten Fällen das Recht, auch gegen den Willen der Präsidialmacht, und ohne dass dieser ein absolutes oder suspensives Veto zustände, Reichsgesetze mit verbindlicher Kraft zu erlassen.« *Lasker* sodann erklärte in eben derselben Sitzung: »Wenn ich die Besorgnis hätte, dass es möglich wäre, dass Preussen in wichtigen Dingen« (tatsächlich) »je überstimmt werden könnte im Bundesrate, so würde ich sagen, diese Verfassung hat eine sehr wesentliche Lücke, würde ich sagen, sie sei mit dem schlimmen Mangel einer wahrhaften Zentralgewalt behaftet« und ausserdem in der Sitzung vom 26. März: »Es ist der Artikel 18 auch im Objekte beschränkt. Es heisst im Vordersatz: ‚Dem Präsidium steht die Ausfertigung und Verkündigung der Bundesgesetze und die Ueberwachung der Ausführung derselben zu‘. Sodann fährt der zweite Satz fort: ‚Die hiernach von dem Präsidium ausgehenden Anordnungen werden von dem Bundeskanzler unterzeichnet.‘ Es ist also ein bestimmtes und beschränktes, ja ich möchte fast sagen, das unwesentlichste Mass der Funktionen des Bundes-Präsidiums, welches unter die Verpflichtung der Gegenzeichnung gestellt ist, während die übrigen und bedeutenden Geschäfte nicht einmal des Aktes der Gegenzeichnung bedürfen.« *Von Sybel* ferner meinte in der Sitzung vom 23. März: »Nichts wäre verkehrter, als in diesem Schema, wie es einmal hier vorliegt, den König von Preussen etwa als konstitutionellen Monarchen, den Bundesrat als dessen Ober-, den Reichstag als dessen Unterhaus aufzufassen« und an anderer Stelle: »In einer konstitutionellen Monarchie wird das höchste politische Recht, das Recht der Gesetzgebung, ein für alle Mal geübt von dem Monarchen. Er ist im einzelnen überall an die Beschlüsse der legislativen Versammlungen gebunden; aber er ist formell und offiziell der Inhaber der gesamten legislativen Gewalt, und nur unter seinem Namen werden die Gesetze verkündet und gehandhabt. Hier in unserem Entwurfe aber ist der Inhaber der Exekutivgewalt der Träger der Krone Preussen ohne jedes Prädikat dieser Art«. *Von Watzdorf* weiterhin sprach sich in der nämlichen Sitzung dahin aus: »Ebenso möchte ich (das Amendement nicht zur Annahme empfehlen) bei dem zweiten Punkt, über den ich mir zu sprechen

erlaube — ich weiss im Augenblick den Artikel nicht zu nennen, es ist aber der Artikel, wo beantragt wird, das Bundes-Präsidium solle die Unterzeichnung der Ausführung haben und dafür verantwortlich sein. . . . Ich glaube, hier muss ein Missverständnis unterliegen, denn eine Verantwortung in dem Sinne, wie etwa ein Minister seine Handlungen verantworten soll, kann der Bundes-Präsident gar nicht übernehmen. Vergegenwärtigen Sie sich, er steht an der Spitze eines Kollegii, der Fall kann sehr leicht eintreten . . ., dass der Präsident überstimmt wird. Nichtsdestoweniger ist er verpflichtet, die Beschlüsse zur Ausführung zu bringen und mit seiner Unterschrift zu versehen. Verantwortlich, im Sinne einer Minister-Verantwortlichkeit, kann er natürlicherweise nicht für Handlungen sein, die er nicht ausschliesslich zu vertreten hat.« *Von Vincke* endlich führte in der Sitzung vom 26. März aus: »Ich bin mit dem verehrten Abgeordneten für Berlin damit ganz einverstanden, dass das Wort hiernach: »(die hiernach von dem Präsidium ausgehenden Anordnungen)« meiner Ansicht nach ein Redaktionsfehler ist, dass die Kontrasignatur sowohl als die Verantwortlichkeit dadurch lediglich beschränkt werden auf die Ausfertigung und Verkündigung der Bundesgesetze und auf die Ueberwachung der Ausführung, also auf Dinge, wo eigentlich nach dem, was ich vorhin ausgeführt habe, eine Verantwortlichkeit gar nicht möglich ist; dagegen würden die wichtigeren Dinge, die Erklärung von Krieg und die Schliessung von Frieden bei der Beibehaltung des Wortes hiernach aus der Verantwortlichkeit ganz ausscheiden.« Wenn hier von Dingen die Rede ist, wo eigentlich eine Verantwortlichkeit gar nicht möglich ist, so bezieht sich dies auf eine vorausgehende Aeusserung *von Vincke*s, in der er sagte: »Wie kann die Krone Preussen verantwortlich sein, wenn sie beispielsweise in einem Ausschusse, wo sie nur durch ein Mitglied vertreten ist, von den beiden anderen Mitgliedern des Ausschusses überstimmt wird? Sie kann doch nicht für das verantwortlich sein, was sie nicht getan hat. . . Stellen Sie die Verantwortlichkeit in dieser Beziehung hin, so ist es ja notwendig, dass die Krone Preussen, die also in der Person ihrer verantwortlichen Minister eine solche Verantwortung trifft, immer reagieren muss gegen die Bestrebungen der einzelnen Regierungen und deren Vertreter in dem Bundesrate, weil, wenn sie sich später verantworten soll, sie in jedem Augenblick sich die Verantwortlichkeit vergegenwärtigen muss. Das wird notgedrungen das herbeiführen,

was die Herren und ich mit ihnen bekämpfe, nämlich die sofortige Konstituierung des Einheitsstaates.«

Die Urheber dieser Stimmen gingen zweifellos ganz und gar nicht von der Anschauung aus, dass zur Kompetenz der Präsidialmacht als solcher auf dem Gebiete der Gesetzgebung die so wichtige und wesentliche materielle Funktion der Sanktionierung gehöre. Nein, in diesen Aeusserungen wird vielmehr der entgegengesetzte Standpunkt vertreten. Es wird ja die der Präsidialmacht als solcher auf jenem Gebiete zustehende Funktion der Ausfertigung und Verkündigung der Gesetze als das unwesentlichste Mass der derselben überhaupt zukommenden Funktionen bezeichnet und von dieser Ausfertigung und Verkündigung des Näheren ausgesagt, dass sie nicht unter dem Namen und auf eigene Verantwortung des Präsidiums, sondern auf vorausgehende und verpflichtende anderweite Beschlüsse hin erfolge. Ausserdem ist in allgemeinerer und fast noch deutlicherer Formulierung davon die Rede, dass die Stellung der Zentralgewalt bei der Gesetzgebung keine selbständige sei, dass der Inhaber der Exekutivgewalt nicht im mindesten ein Prädikat von Inhaberschaft an der legislativen Gewalt habe, dass der Präsidialmacht kein Veto bei der Gesetzgebung zustehe. Nun basieren diese Aeusserungen allerdings auf dem dem verfassungberatenden Reichstag des Norddeutschen Bundes vorgelegten Verfassungsentwurf, während es sich hier um die rechtliche Sachlage, wie sie sich auf grund der Deutschen Reichsverfassung ergibt, handelt. Allein dies verschlägt nichts. Diese Aeusserungen passen auch auf die letztere. Denn in der in Rede stehenden Beziehung hat sich, wie schon früher gezeigt worden ist, an der durch jenen Verfassungsentwurf geschaffenen Rechtslage weder in der Norddeutschen Bundesverfassung noch in der deutschen Reichsverfassung etwas zu gunsten des Bundespräsidiums, zu gunsten des Kaisers geändert. Vielmehr konnte der Präsident des Bundeskanzleramts, Staatsminister *Delbrück,* in der Sitzung des Reichstags des Norddeutschen Bundes vom 5. Dezember 1870 konstatieren: »Die Aenderungen, welche die Bundesverfassung erhalten hat, charakterisieren sich in der Hauptsache dahin, dass der föderative Charakter der Bundesverfassung verstärkt ist.« Die angeführten Stimmen aus dem verfassungberatenden Reichstag des Norddeutschen Bundes bedeuten also eine unbedingte Negation eines präsidialen, kaiserlichen Sanktionsrechts. Ihnen ist aber um so mehr Gewicht beizulegen, als

sie von Männern herrühren, die in der Lage waren, die Dinge aus unmittelbarer Nähe zu beobachten und zu beurteilen.

Nach alledem erweist sich die *Fricker*sche Konstruktion als in allen Teilen verfehlt. Dieselbe setzt sich über die geschichtliche Entwickelung der Dinge, über die hergebrachten Verhältnisse hinweg, ohne in der Verfassung und den bezüglichen Verhandlungen eine Stütze zu finden. Es ist durch nichts begründet, die sonst für das Verhältnis von Regierung und Ständen übliche Unterscheidung zwischen Gesetzesentwerfung und Gesetzessanktionierung auf das Verhältnis von Bundesrat und Kaiser zu übertragen und dann, um zu einer Abstufung zwischen Bundesrat und Reichstag zu gelangen, dem letzteren ein blosses Vetorecht zuzuerkennen.

Auf dem von *Fricker* eingeschlagenen Wege lässt sich hienach nicht beweisen, dass Artikel 5 der Reichsverfassung sich auf das Stadium der Gesetzesentwerfung beziehe.

Aber auch *Seydel* und *Arndt*, zu denen nun übergegangen werden soll, haben den Beweis hiefür ganz und gar nicht erbracht. *Arndt* begnügt sich ja mit einer ganz kurzen Behauptung. Und was *Seydel* vorbringt, das trägt zwar nicht, wie die *Fricker*sche Konstruktion, den Stempel der Künstlichkeit an der Stirne, ist aber doch nicht mehr als eine subjektive, von der Theorie beeinflusste Annahme, die nicht ohne Unzuträglichkeiten ist und keineswegs mit dem übereinstimmt, was die geschichtliche Entwickelung und eine unbefangene Würdigung des Artikels 5 ergibt und gewisse Stimmen aus dem verfassungberatenden Reichstag des Norddeutschen Bundes erkennen lassen.

Was die früher des Näheren dargelegte geschichtliche Entwickelung, um von ihr auszugehen, betrifft, so ist der wichtigste Teil des Artikels 5, der erste Absatz desselben, aus Artikel 2 der preussischen Grundzüge vom 10. Juni 1866 herausgewachsen und in Anlehnung an Artikel 62 der preussischen Verfassung gebildet worden. In diesen beiden Artikeln aber steht entfernt nicht irgend welches spezielle Stadium der Gesetzgebung in Frage. Beide sind vielmehr von allgemeinerem Zuschnitte und reden einerseits von den gesetzgebenden Faktoren, von der Einführung einer Nationalrepräsentation neben der Regierung, andererseits von der Beschlussfassung dieser Faktoren, näherhin von der Ersetzung des Einstimmigkeitserfordernisses durch das Mehrheitserfordernis (Artikel 2 der Grundzüge) bezw. von der Ablösung der beratenden

durch die beschliessende Stimme (Artikel 62 der preussischen Verfassung). Und so handelt es sich auch in Absatz 1 des Artikels 5 der Reichsverfassung keineswegs um die Regelung eines besonderen Stadiums der Gesetzgebung, sondern ebenfalls um etwas allgemeineres, eben um die Festlegung der gesetzgebenden Faktoren und der Art ihrer Beschlussfassung, namentlich des Mehrheitsprinzips. All dies ist früher eingehend zu zeigen versucht worden.

Die geschichtliche Entwickelung aus Artikel 2 der Grundzüge anerkennt auch *Laband*, wenn er auf S. 8 und 9 des **2.** Bandes der 4. Auflage seines Staatsrechts des Deutschen Reiches ausführt: »Die Vorgeschichte des Norddeutschen Bundes ist zugleich die Vorgeschichte des Art. 5 der Verfassung und vermittelt das richtige Verständnis desselben. Bei den preussischen Reformvorschlägen wurde als erster und wichtigster Punkt die Beseitigung des Einstimmigkeitserfordernisses für Bundesbeschlüsse und der Ersatz desselben durch die Zustimmung der Volksvertretung gefordert. Die Grundzüge vom 11. Mai 1866 verlangen an erster Stelle: »Einführung einer periodisch einzuberufenden Nationalvertretung in den Bundesorganismus. Durch Beschlussfassung der Nationalvertretung wird auf speziell bezeichneten Gebieten der künftigen Bundesgesetzgebung die erforderliche Stimmeneinheit der Bundesglieder ersetzt«. In dem Entwurf vom 10. Juni 1866 wird im Art. II derselbe Gedanke formuliert: »Die gesetzgebende Gewalt des Bundes wird von dem Bundestage in Gemeinschaft mit einer in regelmässigen Zeiträumen zu berufenden Nationalvertretung ausgeübt. Zur Gültigkeit der Beschlüsse ist die Uebereinstimmung der Mehrheit des Bundestages mit der Mehrheit der Volksvertretung erforderlich und ausreichend«. Auf diesem Artikel beruht die Fassung des Art. 5, Abs. 1 der Norddeutschen Bundesverfassung und der Reichsverfassung. Dieser Artikel hatte demnach die Tendenz, das im ehemaligen Deutschen Bunde sowie im Zollverein herrschend gewesene Prinzip der Einstimmigkeit durch den Grundsatz übereinstimmender Majoritätsbeschlüsse des Bundesrates und des Reichstages zu ersetzen und dadurch eine Umgestaltung der politischen Verhältnisse Deutschlands von einschneidendster Bedeutung zu bewirken. Dagegen lag es gewiss ausserhalb seiner Tendenz, die staatsrechtlichen Probleme zu lösen, welche sich an den Vorgang der bundesstaatlichen Gesetzgebung knüpfen.

Um so auffallender ist es freilich, wenn *Laband* dann in der Weise fortfährt, dass er sagt: »Der Wortlaut des Art. 5, wonach die Uebereinstimmung der Mehrheitsbeschlüsse des Bundesrates und des Reichstages zu einem Reichsgesetze erforderlich und ausreichend ist, widerspricht nicht nur der Natur der Sache, sondern auch den Anordnungen der Art. 2 und 17 der Reichsverfassung. Uebereinstimmende Mehrheitsbeschlüsse der beiden Versammlungen sind zu einem Reichsgesetze zwar erforderlich, aber nicht ausreichend. Wäre dies der Fall, so müsste eine vom Bundesrate an den Reichstag gebrachte Gesetzesvorlage in dem Augenblick zum Gesetz werden, in welchem die Mehrheit des Reichstages sie genehmigt hat. Die Anordnung des Art. 5 betrifft nur die Feststellung des Gesetzesinhalts; hierzu ist die Uebereinstimmung der Mehrheitsbeschlüsse der beiden Versammlungen erforderlich und ausreichend: Der Effekt dieser Uebereinstimmung besteht aber zunächst nur in der definitiven Herstellung eines Gesetzesentwurfes. Um ihn zum Gesetz zu erheben, muss noch die Ausstattung desselben mit verbindlicher Kraft, der Gesetzesbefehl oder die Sanktion, sowie die Ausfertigung und Verkündigung hinzukommen«.

Laband verlässt hier den Boden der geschichtlichen Betrachtung der Dinge, um die nähere Bedeutung des ersten Absatzes des Artikels 5 an der Hand der Verfassung selber festzustellen. Und er gelangt dabei, die Anordnung des Absatzes 1 des Artikels 5 als auf die Feststellung des Gesetzesinhalts bezüglich deutend, zum gleichen Ergebnis wie *Seydel* und *Arndt*.

Indessen befindet sich derjenige, der jene Anordnung auf das Stadium der Gesetzesentwerfung beziehen zu sollen glaubt, entschieden auf dem Holzweg. Es ist hiebei allerding der Vorteil zu verzeichnen, dass dann die anscheinende Kollision des Wortlauts des ersten Absatzes des Artikels 5, speziell der so sehr den Stein des Anstosses bildenden Worte »und ausreichend« mit Artikel 2, 7 und 17 behoben wird. Denn wenn die stilistische Gleichstellung von Bundesrat und Reichstag und das »ausreichend« in Artikel 5 nur für das Stadium der Feststellung des Gesetzesinhalts Geltung hat, dann werden ja die auf die Sanktion und auf die Ausfertigung und Verkündigung, d. h. auf ganz andere Stadien der Gesetzgebung bezüglichen Bestimmungen in keiner Weise hievon berührt. Allein dieser Vorteil lässt sich auch auf andere Weise, und zwar ganz glatt erreichen, während er auf dem

hier in Rede stehenden Wege mit den schwersten Mängeln erkauft wird.

So kommt man, wenn man davon ausgeht, dass Artikel 5 nur das Stadium der Gesetzesentwerfung regle, sofort bezüglich der so sehr betonten und so schwer genommenen Worte »und ausreichend« in eine neue Schwierigkeit. Die Frage, welchen Sinn und Zweck denn diese Worte haben sollen, gestaltet sich nämlich innerhalb jenes so beschränkten Rahmens zu einer besonders heiklen. *Seydel* allerdings befasst sich mit derselben gar nicht. *Arndt* dagegen meint a. a. O.: »Aus dem Worte »ausreichend« ergibt sich, dass nicht etwa noch die Zustimmung des Kaisers oder der Einzellandtage zu einem Reichsgesetze notwendig ist«. Und *Laband* ist, wie wir gesehen haben, der Ansicht, dass Artikel 5 mit seinen Worten »und ausreichend« die Tendenz hatte, »das im ehemaligen Deutschen Bunde sowie im Zollverein herrschend gewesene Prinzip der Einstimmigkeit durch den Grundsatz übereinstimmender Mehrheitsbeschlüsse des Bundesrates und Reichstages zu ersetzen«. Ausserdem aber meint er a. a. O. auf S. 27 und 28: »Art. 5 der Reichsverfassung stellt den Satz an die Spitze: »Die Reichsgesetzgebung wird ausgeübt durch den Bundesrat und den Reichstag«. Der Kaiser wird hier gar nicht erwähnt; hätte dem Kaiser aber die Befugnis eingeräumt werden sollen, einem Reichsgesetz die Sanktion zu erteilen oder zu versagen, wäre also seine Zustimmung zu dem Zustandekommen eines Gesetzes wesentlich, so hätte man ihn nicht bei der Aufzählung derjenigen Organe übergehen können, durch welche die Gesetzgebung ausgeübt wird. Auch der folgende Passus, wonach die Uebereinstimmung der Mehrheitsbeschlüsse beider Versammlungen zu einem Reichsgesetze erforderlich und a u s r e i c h e n d ist, bestätigt, dass die Zustimmung des Kaisers zum Zustandekommen eines Gesetzes nicht erforderlich ist«. Indessen geht es doch nicht an, hinter den Worten »und ausreichend« wie hinter dem ersten Satze des Artikels 5, wenn letzterer angeblich nur das Stadium der Gesetzesentwerfung regelt, weitergehende und allgemeinere Beziehungen zu den Fragen der Organisation der Reichsgesetzgebung und des bei derselben geltenden Beschlussfassungsprinzips überhaupt zu suchen. *Laband* freilich meint a. a. O. auf S. 28: »Wenngleich Art. 5, Abs. 1. . . den Weg der Reichsgesetzgebung nicht vollständig regelt, seine Anordnungen also anderweitig ergänzt werden müssen, so wird doch durch ihn jede mit

ihm in Widerspruch stehende Annahme widerlegt«. Allein dies ist ein Machtspruch, der jeder Berechtigung entbehrt. Es ist doch eine Eigenmächtigkeit und Ungereimtheit, auf der einen Seite die Bedeutung des Artikels 5 mit Rücksicht auf anderweite Bestimmungen, zu denen sein Wortlaut nicht recht zu passen scheint, auf das Stadium der Feststellung des Gesetzesinhalts zu beschränken, auf der andern Seite aber denselben da, wo sein Wortlaut nicht entgegensteht, mit anderweiten Bestimmungen, Einrichtungen, Möglichkeiten in Verbindung zu bringen und ihm eine Tragweite über jenes Stadium hinaus zu geben. Derartiges ist durchaus unzulässig. So gibt es denn, sobald man die Bestimmung des ersten Absatzes des Artikels 5 als nur auf das Stadium der Gesetzesentwerfung bezüglich erachtet, für die Worte »und ausreichend« kein adäquates Beziehungsobjekt. Denn alle Gesichtspunkte, zu denen man diese Worte in Beziehung bringen mag, ragen über jenes Stadium hinaus. Es ist infolgedessen nicht recht ersichtlich, welchen Sinn und Zweck jene Worte bei der in Rede stehenden engen Fassung der Bedeutung des Artikels 5 haben sollen. Und schon dieser Umstand macht gegen diese enge Fassung stutzig. Dazu gesellen sich aber noch Unzuträglichkeiten anderer Art.

Was *Laband* und *Seydel* bezüglich des Stadiums der Gesetzesentwerfung konstatieren zu sollen glauben, das konstatieren sie nicht bezüglich des Stadiums der Gesetzessanktionierung, woraus sich eine störende Ungleichmässigkeit ergibt. Bezüglich des ersteren Stadiums gehen sie nämlich davon aus, dass ein besonderer Artikel, eben der Artikel 5, dasselbe »betrifft«, von demselben »spricht«. Von dem letzteren Stadium aber behaupten sie derartiges nicht. Sie berufen sich zwar in der Frage des bundesrätlichen Sanktionsrechts unter anderem auf Artikel 7, Ziffer 1 der Reichsverfassung. Aber sie reden dabei höchstens davon, dass dieser Artikel das Sanktionsrecht bestätige, nicht aber etwa davon, dass er dasselbe »betreffe«, von demselben »spreche«.

Laband führt nämlich a. a. O. auf S. 30 und 31 im Texte und in der Anmerkung 2, nachdem er vorher ein bundesrätliches Sanktionsrecht darzutun gesucht hat, aus: »Die Sanktion der Reichsgesetze erfolgt demnach durch einen Beschluss des Bundesrates. Da nun der Bundesrat auch an der Feststellung des Gesetzesinhalts Anteil nimmt, so kann die Zustimmung des Bundesrats zu dem Inhalte des Gesetzentwurfs mit dem Beschluss,

denselben zu sanktionieren, in einen und denselben Akt zusammenfallen und infolgedessen die Bedeutung dieses letzteren verdunkelt werden. Dessen ungeachtet ist es nicht schwierig, beide Momente von einander zu unterscheiden; denn die beiden Beschlüsse werden nicht in allen Fällen gleichzeitig und uno actu gefasst. Es tritt dies deutlich zu Tage, wenn ein Gesetzesvorschlag vom Bundesrat ausgeht und vom Reichstage unverändert angenommen wird. Obwohl der Bundesrat schon früher als der Reichstag mit dem Inhalt des Gesetzentwurfs sich einverstanden erklärt hat, so muss der Bundesrat dennoch, wenn die Vorlage aus dem Reichstage an ihn zurückgelangt, einen zweiten Beschluss fassen, welcher darauf gerichtet ist, den Gesetzentwurf dem Kaiser zur Ausfertigung und Verkündigung zu unterbreiten. Es ist dies durch den Wortlaut des Art. 7, Ziff. 1 der Reichsverfassung anerkannt, wonach der Bundesrat beschliesst: »über die dem Reichstage zu machenden Vorlagen und die von demselben gefassten Beschlüsse.« Es genügt daher nicht, den vom Reichstag gefassten Beschluss nur zur Kenntnis des Bundesrats zu bringen . . . *Fricker* . . . ergeht sich in einer Polemik dagegen, dass in Art. 7 das Sanktionsrecht des Bundesrates direkt ausgesprochen sei; dies hat auch niemand behauptet; im Art. 7 ist aber festgesetzt, dass alle Beschlüsse des Reichstages an den Bundesrat zum Zweck der Beschlussfassung gelangen, und davon sind diejenigen nicht ausgenommen, welche die unveränderte Annahme einer vom Bundesrat bereits genehmigten Vorlage enthalten«. *Seydel* aber sagt a. a. O. auf S. 117: »Die Sanktion der Reichsgesetze erfolgt durch die Verbündeten mittels eines Beschlusses des Bundesrats . . . Dieser Satz ergibt sich für meine Auffassung des Reiches als eines Staatenbundes von selbst. Und zwar ist er dermassen selbstverständlich, dass ihn die Reichsverfassung nicht auszusprechen brauchte. Er wird auch durch Artikel 7 Ziffer 1 der Verfassung bestätigt. Wenn *Fricker* . . . einwendet, dass Artikel 7 in der Norddeutschen Bundesverfassung noch nicht enthalten gewesen sei, man darauf also das Sanktionsrecht des Bundesrates nicht wohl stützen könne, so wurde schon von *G. Mayer* . . . mit Recht erwidert, dass Artikel 7, Ziffer 1 das Sanktionsrecht nicht begründe, sondern nur bestätige. Dass er es in seinem Wortlaute mittrifft, ist sicher«.

Laband und *Seydel* gehen hienach davon aus, dass Artikel

7, Ziffer 1 das Sanktionsrecht nur in mehr indirekter Weise mittreffe und bestätige, während sie dem Artikel 5 eine eigene und direkte Beziehung auf das Stadium der Gesetzesentwerfung geben. Hiebei aber hätte man es mit einer Ungleichmässigkeit der Behandlung der beiden Gesetzgebungsstadien zu tun, die ziemlich unwahrscheinlich ist, zumal da gerade das viel eher eine besondere und direkte Festlegung heischende Stadium der Sanktionierung schlechter wegkäme.

Und diese Unwahrscheinlichkeit steigert sich noch, wenn man auf das getreue Vorbild der Reichsverfassung, auf die Norddeutsche Bundesverfassung, deren Heranziehung zur deutlichen Erkenntnis des wahren Sachverhalts sehr angezeigt ist, einen Blick wirft. Dort findet sich nämlich die Bestimmung der Ziffer 1 des Artikels 7 noch gar nicht und damit auch nicht die von *Laband* und *Seydel* dieser Ziffer 1 entnommene Bestätigung des Sanktionsrechts. Dort kann eine solche Bestätigung höchstens der Ziffer 1 des Artikels 37 entnommen werden, die lautet: »Der Bundesrat beschliesst über die dem Reichstage vorzulegenden oder von demselben angenommenen unter die Bestimmung des Art. 35 fallenden gesetzlichen Anordnungen«. Es ist jedoch wohl zu beachten, dass dieser Artikel 37 sich nur auf das Zoll- und Handelswesen bezieht. Man hätte hier also bei Zugrundelegung der *Laband*schen und *Seydel*schen Auslegung die Erscheinung, dass das Stadium der Gesetzesentwerfung in einer allgemein gehaltenen Bestimmung (in Art. 5) eigens und direkt in Bezug genommen, das Sanktionsrecht aber nur in einer speziellen, das Zoll und Handelswesen betreffenden Bestimmung (in Art. 37, Ziffer 1) in mehr indirekter Weise mitgetroffen und bestätigt wäre. Das jedoch schlösse eine Ungleichmässigkeit der Behandlung der beiden Gesetzgebungsstadien in sich, die als mehr denn unwahrscheinlich zu erachten ist.

Diese bedenkliche Ungleichmässigkeit aber spricht sehr gegen die *Laband*sche und *Seydel*sche Auffassung des Artikels 5, zunächst auf dem Boden der Norddeutschen Bundesverfassung, aber auch auf dem Boden der Reichsverfassung. Was da für die erstere gilt, das gilt ja zweifellos auch für die letztere. Daran hindert die Verallgemeinerung der Bestimmung der Ziffer 1 des Artikels 37 der Norddeutschen Bundesverfassung in die Bestimmung der Ziffer 1 des Artikels 7 nichts. Denn wenn diese Verallgemeinerung auch bezüglich der Frage des bundesrätlichen Sanktions-

rechts wie bezüglich der bundesrätlichen Stellung überhaupt etwas grössere Deutlichkeit schaffen mochte, an der Gesamtökonomie der auf die Gesetzgebung bezüglichen Verfassungsnormen und der dem Artikel 5 hienach zukommenden Zweckbestimmung hat sie jedenfalls nicht das mindeste geändert. Die Reichsverfassung ist da zu sehr die Nachfolgerin und die blosse Ablösung der Norddeutschen Bundesverfassung, wie denn auch der seinerzeitige Präsident des Bundeskanzleramts, Staatsminister *Delbrück*, in der Sitzung des Reichstags vom 5. Dezember 1870 mit Bezug auf die neue Redaktion des Artikels 7 der Reichsverfassung die schon früher angeführte Erklärung abgab: »Diese Zusammenfassung von Bestimmungen, die wesentlich übereinstimmend sich an anderen Stellen der Bundesverfassung finden, hat eine ins Gewicht fallende materielle Bedeutung nicht. Es wurde Wert gelegt auf diese Zusammenfassung, um an einem Ort klar zu stellen die eigentlichen Zuständigkeiten des Bundesrats, deren Ergründung aus der Bundesverfassung selbst nicht ohne ein gewisses Studium möglich war. Eine materielle Aenderung des Bestehenden ist damit kaum herbeigeführt«.

Nun soll jedoch nicht verschwiegen werden, dass, wie früher zu zeigen versucht worden ist, in der Ziffer 1 des Artikels 7 der Reichsverfassung nicht bloss, wie *Laband* und *Seydel* meinen, eine mehr indirekte Bestätigung, sondern eine mehr direkte Beziehung auf das Sanktionsrecht enthalten sein dürfte und dass dies auch für die Ziffer 1 des Artikels 37 der Norddeutschen Bundesverfassung gelten möchte, jedenfalls im Rahmen der Zoll- und Handelsgesetzgebung, aber wohl auch noch darüber hinaus. Denn der Artikel 37 individualisiert nicht, er lokalisiert bloss. Er ist die Stelle, an der die Auffassung des Gesetzgebers von der dem Bundesrate überhaupt zukommenden Stellung durchblickt. Er ist von symptomatischer und damit von allgemeinerer Bedeutung. Hienach nun würde sich die Ungleichmässigkeit der Behandlung der beiden Gesetzgebungsstadien verringern. Doch hätte man es auf dem Boden der Norddeutschen Bundesverfassung immerhin noch mit der Erscheinung zu tun, dass das Stadium der Gesetzesentwerfung als ein für die Gesetzgebung allgemein zutreffendes in einer allgemein gehaltenen Bestimmung enthalten, das Stadium der Gesetzessanktionierung dagegen als ein allgemein gültiges nur auf symptomatischem Wege einer speziellen Bestimmung zu entnehmen wäre. Diese Ungleichmässigkeit aber dürfte noch auf-

fallend genug sein, um ebenfalls in bedenklicher Weise gegen die *Laband*sche und *Seydel*sche sowie *Arndt*sche Auffassung des Artikels 5 zu sprechen, wiederum zunächst des Artikels 5 der Norddeutschen Bundesverfassung, aus den vorhin angeführten Gründen aber auch des Artikels 5 der Reichsverfassung.

Gegen diese Auffassung spricht sodann noch weiter und namentlich eine unbefangene Würdigung des Artikels 5 selber und ganz besonders der zweite Absatz desselben. In diesem zweiten Absatz ist, wie bekannt, bestimmt: »Bei Gesetzesvorschlägen über das Militärwesen, die Kriegsmarine und die im Artikel 35 bezeichneten Abgaben gibt, wenn im Bundesrate eine Meinungsverschiedenheit stattfindet, die Stimme des Präsidiums den Ausschlag, wenn sie sich für die Aufrechterhaltung der bestehenden Einrichtungen ausspricht«. Es kann keinem Zweifel unterliegen, dass diese Bestimmung nicht nur für das Stadium der Gesetzesentwerfung, sondern auch für dasjenige der Gesetzessanktionierung von Bedeutung ist. Sie bezieht sich ja ausschliesslich auf den Bundesrat, dessen gesetzgeberische Tätigkeit sich keineswegs im Stadium der Gesetzesentwerfung erschöpft, und findet sich sonst nirgends in der Verfassung in irgend einer Weise wieder. Dabei ist in ihr mit keinem Worte davon die Rede, dass sie nur für das Stadium der Feststellung des Gesetzesinhalts Geltung habe, wie dies auch in dem von der Beschlussfassung des Bundesrats im allgemeinen handelnden und die hier fragliche Bestimmung in Form eines Vorbehalts erwähnenden Artikel 7 in keiner Weise angedeutet ist. Und dazu kommt noch das Vorbild der Norddeutschen Bundesverfassung. In dieser bildet nur der das Militärwesen und die Kriegsmarine betreffende Teil des Absatzes 2 des jetzigen Artikels 5 den zweiten Absatz des damaligen Artikels 5. Der auf die im Artikel 35 bezeichneten Abgaben bezügliche Teil dagegen findet sich an einem anderen Orte, nämlich in Artikel 37. Dieser letztere aber handelt von der Beschlussfassung des Bundesrats auf dem Gebiete des Zoll- und Handelswesens ü b e r h a u p t. Und es hat demgemäss selbstverständlich auch das, was in Artikel 37 hinsichtlich der Beschlussfassung über die im Artikel 35 bezeichneten Abgaben bestimmt ist, für diese Beschlussfassung ü b e r h a u p t, in jedem Stadium, Bedeutung. Bei der Redaktion der Reichsverfassung nun hat der hier in Rede stehende Teil des Artikels 37 seinen Platz gewechselt. Dieser Platzwechsel war jedoch in keiner Weise mit einem Bedeutungs-

wechsel verbunden, sondern hatte seinen Grund darin, dass das Gros des Artikels 37 in Artikel 7 der Reichsverfassung unterging und daher nichts anderes übrig blieb, als den auf die in Artikel 35 bezeichneten Abgaben bezüglichen Teil des Artikels 37 an eine andere passende Stelle zu versetzen. Wenn dem aber so ist und wenn dieser letztere Teil des Artikels 37 mit dem Absatz 2 des Artikels 5 der Norddeutschen Bundesverfassung in Eins verschmolzen worden ist, so ergibt sich aus dem Grunde, weil nur Gleichartiges sich einheitlich verschmelzen lässt, dass auch der Absatz 2 des Artikels 5 der Norddeutschen Bundesverfassung auf den Gebieten des Militärwesens und der Kriegsmarine sich auf die Beschlussfassung des Bundesrats überhaupt bezog. Hienach kann es keinem Zweifel unterliegen, dass der Absatz 2 des Artikels 5 der Reichsverfassung bezüglich der in ihm bezeichneten Gebiete der Gesetzgebung für die Beschlussfassung des Bundesrats überhaupt, gleichgültig, um welches Stadium es sich handelt, Geltung hat.

Dieses »gleichgültig« trifft dann aber auch für den ersten Absatz des Artikels 5 zu. Denn derselbe steht nach dem früher Dargelegten mit dem zweiten Absatze in innerem Zusammenhange, der es erfordert, dass die Bestimmung des Absatzes 1 unter den gleichen Gesichtswinkel wie diejenige des Absatzes 2 fällt, d. h. wie diese ohne Rücksicht auf ein bestimmtes Stadium der Gesetzgebung Geltung hat. Der Bundesrat ist ja auch gesetzgebender Faktor, nicht bloss im Stadium der Gesetzesentwerfung, sondern auch in dem der Gesetzessanktionierung. Und das Mehrheitsprinzip gilt für seine Beschlussfassung in dem einen wie in dem andern Stadium.

Dazu stimmt auch die geschichtliche Entwickelung der Dinge, der zufolge, wie wir gesehen haben, Art. 5, Abs. 1 aus Artikel 2 der preussischen Grundzüge vom 10. Juni 1866 herausgewachsen ist, welch letzterer nur Dinge grundlegender Art betraf. Die Norddeutsche Bundesverfassung und die Deutsche Reichsverfassung als deren Nachfolgerin hatte die Aufgabe, das, was in jenem Artikel 2 der Grundzüge als Plan und Programm stand, zur Wahrheit zu machen und in rechtliche Geltung umzusetzen. Und die einzige Stelle, an der die Erledigung dieser Aufgabe zu finden ist, ist der Artikel 5, Abs. 1. Derselbe kann sich infolge dessen nicht wohl auf das Stadium der Gesetzesentwerfung beziehen. Denn er hätte in diesem Fall nur Spezielles und nicht, wie Ar-

tikel 2 der Grundzüge, Allgemeines und Grundlegendes zum Gegenstand und enthielte dann nicht die Erfüllung der Verheissung des Artikels 2 der Grundzüge. Davon kann jedoch nicht die Rede sein. Artikel 5, Abs. 1 enthält die Erfüllung dieser Verheissung. Er trifft Bestimmungen, die von grundlegender Bedeutung für die Gesetzgebung überhaupt sind, und erweist sich hierin als gleichartig mit seiner Vorlage, dem Artikel 62 der preussischen Verfassung, der nach dem früher Dargelegten ebenfalls Fragen grundlegender Art regelt, auf alles weitere sich aber nicht einlässt, und bezüglich dessen *Laband*, a. a. O., auf S. 28 selber sagt: »im Artikel 62 der preuss. Verfassungsurkunde hatte man in Preussen die Feststellung der Gesetzgebungsfaktoren erblickt; die verfassungsmässige Anerkennung des Gesetzgebungsrechts des Königs« (das doch keineswegs auf das Stadium der Gesetzesentwerfung beschränkt ist, sondern in der Sanktion seinen charakteristischen Ausdruck findet) »hat man stets im Art. 62 . . . gefunden«.

All das Gesagte nun findet noch eine Bestätigung in einem Antrag des Abgeordneten *Zachariä* und in Aussprüchen der Abgeordneten *von Sybel* und *Scherer* aus dem verfassungberatenden Reichstag des Norddeutschen Bundes. *Zachariä* stellte nämlich in der Sitzung vom 23. März 1867 zu Artikel 5 des Entwurfes der Norddeutschen Bundesverfassung einen Antrag, der diesen Artikel dahin zu fassen bezweckte: »Die Bundesgewalt wird innerhalb der durch diese Verfassung gesteckten Grenzen durch die verfassungsmässigen Organe derselben ausgeübt: die Bundesgesetzgebung insbesondere, nach Massgabe des Inhalts dieser Verfassung, durch die übereinstimmende Beschlussfassung des Bundesrats und des Reichstags«. *Zachariä* ging hienach keineswegs von der Vorstellung aus, dass bei der Bundesgesetzgebung des Artikels 5 bloss das, was man das Stadium der Gesetzesentwerfung nennt, in Frage stehe, er war vielmehr der gegenteiligen Meinung, dass es sich bei derselben um die Gesetzgebungsgewalt überhaupt, um die Bundesgewalt in ihrer Richtung auf die Gesetzgebung handle. *von Sybel* aber führte in der gleichen Sitzung unter Anderem aus: »Die Fürsten . . . finden in dem Entwurf ihre Ausstattung auf dem . . . Gebiete der Gesetzgebung. Vergleichen Sie die Bestimmungen dieses Entwurfs mit jenen der Frankfurter Reichsverfassung, so habe ich vorher schon darauf aufmerksam gemacht, dass in der Frankfurter Reichsverfassung

eigentlich gar keine Stätte für das deutsche Fürstentum war. Es war damals wie zwischen zwei auseinanderfahrenden Barken ins Wasser gefallen. Hier ist die legislative Gewalt des Bundes dem Reichstag auf der einen, dem Bundesrat auf der anderen Seite zugewiesen; die Majorität beider Versammlungen ist für die Herstellung des Bundesgesetzes erforderlich und ausreichend: der Bundesrat ist die Versammlung der deutschen Fürsten, die Versammlung der Delegierten der deutschen Fürsten. In diesem Bundesrat hat die Krone Preussen keine besondere Stelle. Ihr Votum wiegt schwerer als das Votum von Reuss oder Sondershausen . . ., immer aber ist der Inhaber der Krone Preussen in diesem Kollegium nichts anderes als der erste unter seinen Pairs und hierin, meine Herren, scheint mir der dominierende, charakteristische Zug des ganzen Entwurfs gegeben. Hier ist das Moment, nach welchem dieser Entwurf schlechterdings nicht als eine konstitutionelle Monarchie betrachtet werden kann. In einer konstitutionellen Monarchie wird das höchste Recht, das Recht der Gesetzgebung, ein für allemal geübt von dem Monarchen. Er ist im einzelnen überall an die Beschlüsse der legislativen Versammlungen gebunden; aber er ist formell und offiziell der Inhaber der gesamten legislativen Gewalt . . . Hier in unserem Entwurfe aber ist der Inhaber der Exekutivgewalt der Träger der Krone Preussen ohne jedes Prädikat dieser Art . . . Mir war es . . . vollkommen unverständlich, als vor einigen Tagen ein geehrtes Mitglied aus dem Königreich Sachsen auseinandersetzte, dass das Amendement Twesten, wonach in den Militärgesetzgebungssachen dem Könige von Preussen eine entscheidende Stimme gegeben werden sollte, der Tod aller konstitutionellen Grundsätze sei! Meine Herren, wenn es in dem ganzen Entwurf irgend ein Stückchen gibt, was man als Teil eines konstitutionellen Staatswesens bezeichnen kann, dann ist es dieses Amendement, dann ist es der entsprechende Passus über die Zollgesetzgebung«. *Sybel* ergeht sich hier in Betrachtungen über die Grundlinien der Reichsgesetzgebung und die Frage nach dem Träger der letzteren, also über Dinge, die der Gesetzesentwerfung vorgelagert sind und weit über den Rahmen derselben hinausgreifen. Diese Betrachtungen aber knüpft er, wie die bezüglichen Citate deutlich beweisen, an den Artikel 5 des Entwurfs, das Amendement Twesten und den dem letzteren entsprechenden Passus über die Zollgesetzgebung, die zusammen den Artikel 5 der Reichsverfassung

ergeben, an. Er mass also diesen Bestimmungen, die jetzt in letzterem Artikel vereinigt sind, eine grössere und weiter tragende Bedeutung für die Gesetzgebung überhaupt bei. Und diese Auffassung teilt auch *Scherer*, wenn er in der Sitzung vom 26. März 1867 den mit dem Absatz 1 des Artikels 5 der fertigen Verfassung des Norddeutschen Bundes gleichlautenden Artikel 5 des Entwurfs derselben als denjenigen Artikel bezeichnet, »der die gemeinsamen Bestimmungen enthält, wie überhaupt Bundesgesetze zu stande kommen«.

Nach alledem kann es keinem Zweifel unterliegen, dass es verkehrt ist, den Artikel 5 der Reichsverfassung auf das Stadium der Feststellung des Gesetzesinhalts zu beziehen.

Laband gibt a. a. O. auf S. 28 selber so viel zu: »Es war bei der Abfassung der Norddeutschen Bundesverfassung die Erkenntnis, dass Art. 5, Abs. 1 nur ein Stadium des ganzen Gesetzgebungsaktes regle, noch nicht durchgedrungen, und man war sich dieser Bedeutung nicht bewusst«. Er glaubt jedoch, ein solches Stadium für Artikel 5, Abs. 1 herauskonstruieren und feststellen zu sollen.

Indessen ist zu beachten, dass die Erkenntnis, Art. 5, Abs. 1 regle nur ein Stadium des ganzen Gesetzgebungsvorgangs, bei Abfassung der Norddeutschen Bundesverfassung so wenig durchgedrungen war, dass man hiebei, wie gezeigt, etwas ganz Anderes, etwas Grundlegendes, Allgemeineres, über jenes Stadium Hinausreichendes im Auge hatte.

Die Bedenken aber, die *Laband* zu seiner Konstruktion und Auffassung veranlassten und auch für *Seydel* und wohl auch für *Arndt* bestimmend waren, haben sich in keiner Weise als stichhaltig erwiesen und lassen sich sehr wohl anderweitig beseitigen. Der scheinbare Widerspruch der Worte »und ausreichend« im Satz 2 des Artikels 5 mit Artikel 2, 7 und 17 erledigt sich sehr einfach dadurch, dass diese Worte, wie früher dargetan worden ist, auf das frühere Einstimmigkeitserfordernis in abwehrender Weise hindeuten. Nur in dem Sinne, dass es keiner Einstimmigkeit mehr bedarf, sind in jenem Satz 2 Mehrheitsbeschlüsse von Bundesrat und Reichstag als zu einem Reichsgesetze ausreichend erklärt. Ob dagegen sonst etwas zu diesen Mehrheitsbeschlüssen hinzuzukommen hat und was, dieser Frage steht Satz 2 meilenfern. Die von *Seydel* besonders gerügte stilistische Gleichstellung von Bundesrat und Reichstag im ersten Satze des Artikels 5 aber er-

klärt sich daraus, dass es sich in diesem Satze ganz im allgemeinen um die Festlegung von Zahl und Art der gesetzgebenden Faktoren handelt, wobei das nähere Verhältnis derselben zu einander ganz ausser Betracht bleibt. Die scheinbaren Unebenheiten und Schwierigkeiten des Ausdrucks lassen sich also überwinden, ohne dass man dem Artikel 5 eine Beschränkung auf das spezielle Stadium der Gesetzesentwerfung gibt und dabei, wie oben dargelegt, den anscheinenden Vorteil auf der einen Seite mit den allerschwersten Nachteilen auf der andern Seite erkauft.

Das Stadium der Gesetzesentwerfung ist übrigens auch am allerwenigsten besonderer Normierung bedürftig und sehr schlecht für eine solche geeignet. Dasselbe ist ja, im Grunde nichts Anderes als den Rahmen der gesetzgeberischen Tätigkeit der Volksvertretung darstellend, die Folgeerscheinung des Grundsatzes, dass die Trägerschaft der Gesetzgebungsgewalt den Fürsten gebührt und der Volksvertretung kein Anteil daran zukommt. Steht dieser Grundsatz fest, so ist jene Folgeerscheinung gegeben. Sie bedarf daher keiner besonderen Normierung, ja ist als solche einer Normierung schwerlich fähig. Nun steht dieser Grundsatz in Deutschland in der Tat fest. Die deutschen Verfassungen beruhen auf dem Grundsatz der Fürstensouveränität, und zwar so, dass sie denselben nicht neu zu schaffen brauchten, vielmehr übernommen und in Anknüpfung an ihn das Weitere gestaltet haben. Es war daher, wenn sie bei dieser Gestaltung parlamentarische Vertretungen und deren Mitwirkung bei der Gesetzgebung eingeführt haben, der Charakter und die Begrenzung dieser parlamentarischen Mitwirkung durch jenen Grundsatz gegeben und bestimmt, so dass eine bezügliche Normierung unterbleiben durfte, nicht nur als überflüssig, sondern auch als unangängig. Denn was einem bestimmten Grundsatze entspricht, das lässt sich wohl abstrahieren und konstatieren, aber nicht selbständig normieren. Das Abstrahieren und Konstatieren aber ist nicht Aufgabe der Gesetzgebung, sondern der Wissenschaft. Das Stadium der Gesetzesentwerfung ist denn auch, wie früher erwähnt wurde, in keiner der deutschen monarchischen Einzelstaatsverfassungen eigens herausgehoben, vielmehr auf theoretischem Wege abgeleitet worden. Und diejenigen, die den Artikel 5 der Reichsverfassung auf das Stadium der Gesetzesentwerfung beziehen, übersehen die geschichtlich gegebene Reihenfolge der Dinge und tragen verkehrterweise das, was Sache wissenschaftlicher Abstraktion ist,

in den Artikel 5 und damit in das Gebiet der Gesetzgebung hinein. Als Folge hievon ergibt sich neben anderen Misslichkeiten ein falsches Bild von der Oekonomie der die Gesetzgebung betreffenden Bestimmungen der Reichsverfassung und eine klaffende Lücke, infolge deren dann gerade dasjenige fehlt, was am wenigsten zu missen und von Artikel 5 am dringendsten zu erwarten ist, nämlich die entsprechende Regelung der die Voraussetzung alles Weiteren bildenden Grundelemente der Reichsgesetzgebung, die angemessene Festlegung der gesetzgebenden Faktoren und der grundsätzlichen Einrichtung ihrer Beschlussfassung. Doch genug.

Es soll jetzt noch einer vierten Art von unrichtiger Auslegung des Artikels 5, speziell des Wörtchens »ausreichend«, der zufolge dieses Wörtchen sich gegen die Einzelstaatsgewalten richten soll, kurz gedacht werden.

Diese Auslegung ist bei *Arndt* und *Anschütz* anzutreffen. *Arndt* sagt nämlich a. a. O.: »Aus dem Wort »ausreichend« ergibt sich, dass nicht etwa noch die Zustimmung . . . der Einzellandtage zu einem Reichsgesetze notwendig ist«. Und *Anschütz* führt auf S. 601 des 2. Bandes der Neubearbeitung der Encyklopädie der Rechtswissenschaft aus: »Die Reichsgesetzgebung wird, so sagt die R. V. in ihrem fünften Artikel, ausgeübt durch den Bundesrat und den Reichstag. Die Uebereinstimmung der Mehrheitsbeschlüsse beider Versammlungen ist zu einem Reichsgesetze erforderlich und ausreichend. Dies »ausreichend« will in erster Linie die staatenbündische Vorstellung abschneiden, als bedürfte es zum Zustandekommen eines Reichsgesetzes noch einer irgendwie gearteten Tätigkeit der Landesstaatsgewalten. Die bundesstaatliche Unmittelbarkeit der Reichsgesetzgebung wollte scharf betont, nicht aber gesagt sein, dass das Reichsgesetz schon dann in Kraft und Geltung tritt, wenn über seinen Inhalt Einigkeit zwischen Bundesrat und Reichstag hergestellt ist. Zum Abschluss des legislativen Prozesses bedarf es vielmehr erst noch der Sanktion des Gesetzes durch den Bundesrat, der Ausfertigung und der Verkündigung durch den Kaiser«.

Indessen ist eine derartige Auslegung nichts weiter, als die Ausgeburt subjektiver Eingebung, für die weder die Verfassung noch die geschichtliche Entwickelung einen Anhalt bietet.

Nach dem Zusammenhange, der sich aus Artikel 5 der Reichsverfassung ergibt, können sich die Worte »und ausreichend«,

wie früher gezeigt worden ist, auf nichts anderes beziehen, als auf einen Modus der Beschlussfassung von Bundesrat und Reichstag, und zwar auf einen solchen, bei dem Mehrheitsbeschlüsse beider Versammlungen zu einem Reichsgesetze nicht ausreichend sind. Welcher bestimmte Beschlussfassungsmodus hiebei in Betracht kommt, bleibt auf Grund der Verfassung selber freilich unentschieden. Um Aufschluss hierüber zu erhalten, muss man vielmehr auf die Geschichte des Artikels 5 zurückgreifen. Diese aber lehrt nach dem früher Dargelegten, dass das frühere Einstimmigkeitserfordernis gemeint ist, und zugleich, dass es sich in Satz 2 des Artikels 2 der preussischen Grundzüge vom 10. Juni 1866 nur um die Rechtmässigkeit der Beschlüsse von Bundestag und Volksvertretung, nicht aber etwa auch um deren Rechtskräftigkeit handeln konnte, und dass es sich daher auch in Satz 2 des Artikels 5 der Reichsverfassung, in dem jener Satz 2 der Grundzüge seine Verwirklichung gefunden hat, nur um die Rechtmässigkeit der Beschlüsse von Bundesrat und Reichstag handelt. Bezögen sich die Worte »und ausreichend« des Artikels 5 nun auf die Landesstaatsgewalten, so würde der Zusammenhang durch ein fremdartiges Moment gestört. Es fände in diesem Falle auch ein Sprung in der geschichtlichen Entwickelung statt. Satz 2 des Artikels 5 würde dann unter anderem auf die Frage nach der Rechtskräftigkeit der Beschlüsse von Bundesrat und Reichstag zu sprechen kommen, während er es vermöge seiner Aufgabe, den Inhalt von Satz 2 des Artikels der Grundzüge erst zur Wahrheit zu machen und rechtlich festzulegen, doch nur mit der Frage der Rechtmässigkeit dieser Beschlüsse zu tun hat. Es wäre überdies auch wenig passend und angemessen, wenn mit den Worten »und ausreichend« auf den bundesstaatlichen Charakter des Reiches hätte hingewiesen werden wollen. Ein solcher Hinweis ist um so überflüssiger, als in Artikel 78 der Reichsverfassung dem Reiche die Kompetenzkompetenz zugeschrieben und der bundesstaatliche Charakter desselben dadurch zu viel besserem und zu genügendem und deutlichem Ausdruck gebracht ist.

Es kann also keine Rede davon sein, dass das Wörtchen »ausreichend« sich auf die Einzelstaatsgewalten bezieht.

Möchte es dem Verfasser nun mit seinen Ausführungen gelungen sein, die Verschiedenartigkeit der Auslegung des Artikels 5 der Reichsverfassung zu beseitigen und auch über sonstige auf die Reichsgesetzgebung bezügliche Bestimmungen und Fragen

einiges Licht zu verbreiten. Die Behandlung von Detailfragen bietet ja den Vorteil, dass sie den Blick schärft, die gegenseitigen Beziehungen der Dinge besser erkennen lässt und dadurch manches subjektive Vorurteil zerstört. Das Gesamtergebnis ist: Artikel 5 der Reichsverfassung legt in Satz 1 die gesetzgebenden Faktoren, in Satz 2 das für die Beschlussfassung derselben grundsätzlich geltende Mehrheitserfordernis und in Satz 3 einen für den einen dieser Faktoren in bestimmten Fällen geltenden besonderen, von jenem Erfordernis abweichenden Beschlussfassungsmodus fest, ohne sich um ein bestimmtes Stadium der Gesetzgebung und das nähere Verhältnis der Gesetzgebungsfaktoren zu einander zu kümmern, ohne sich auf das Stadium der Gesetzesentwerfung und die Frage des Sanktionsrechts einzulassen. Die Worte »und ausreichend« in diesem Artikel aber beziehen sich weder auf den Kaiser noch die Einzelstaatsgewalten, sondern auf das frühere Einstimmigkeitserfordernis.

UNTERSUCHUNGEN ÜBER DEN GESELLSCHAFTSBEGRIFF ZUR EINLEITUNG IN DIE SOZIOLOGIE.

VON

Dr. OTHMAR SPANN.

ERSTER TEIL.

Zur Kritik des Gesellschaftsbegriffes der modernen Soziologie.

Dritter Artikel[1]).

Die realistische Lösung.

Die zweite Art der Lösung der Frage nach dem Gesellschaftsbegriffe bezeichneten wir als die realistische, empiristische oder psychologistische. Wir verstanden darunter jene Auffassung, welche das Wesen des Gesellschaftlichen in der besonderen Beschaffenheit bestimmter Kausalzusammenhänge beschlossen denkt. Das Kriterium des Gesellschaftlichen wird nicht als erkenntnistheoretisches vermutet, sondern einer besonderen Beschaffenheit von gesetzmässiger Verknüpfung von Erscheinungen zu entnehmen versucht. Das Gesellschaftliche muss sich darnach als ein Eigenartiges neben das Physikalische, Chemische, Organische und Psychologische stellen. Gegenüber den Naturwissenschaften liegt die Eigenart der Sozialwissenschaft nicht in einer ihr eigentümlichen

1) Vgl. dazu in dieser Ztschr.: Ersten Artikel (»Einleitung«) 1903, S. 573 ff., zweiten Artikel (»D. erkenntnistheoretische Lösung«) 1904, S. 462 ff.

Erkenntnis a r t, sondern in der besonderen (kausalen) Bestimmtheit ihres Gegenstandes.

Diese Gegenüberstellung von empiristischer oder realistischer und erkenntnistheoretischer Auffassung des Problems will nicht besagen, dass die Begründung und der Aufbau einer realistischen Lösung nicht gleichfalls in durchaus e r k e n n t n i s t h e o r e t i s c h e r Ueberlegung geschehen kann. Jene Gegenüberstellung und Benennung soll vielmehr nur andeuten, dass hier in empirisch vorgefundenen Verschiedenheiten der zu bearbeitenden, realen T a t s a c h e n die Eigenart des Sozialen und die Rechtfertigung einer besonderen Wissenschaft davon gesucht wird, dort hingegen nur die Eigenart der l o g i s c h e n T a t u n s e r e s V e r s t a n d e s in der Bearbeitung jener Tatsachen darüber entscheidet, ob eine Erkenntnis s o z i a l wissenschaftlich ist.

Dass die realistische Auffassung des gesellschaftsbegrifflichen Problems nicht minder wesentlich einer erkenntnistheoretischen Begründung und Durcharbeitung bedürftig und fähig ist, als jene erkenntnistheoretische selbst, beweisen insbesondere die Arbeiten *Georg Simmels*[1]). Unter den Vorzügen, welche dieselben auszeichnen, zählt gewiss nicht zu den geringsten der, dass in ihnen die methodologischen Grundprobleme der Sozialwissenschaft eminent e r k e n n t n i s t h e o r e t i s c h e Behandlung finden. Im besonderen stellt seine Konstruktion eines Gesellschaftsbegriffes vorwiegend ein Ergebnis erkenntnistheoretischer Untersuchung dar. Da nun die Anerkennung der Notwendigkeit erkenntnistheoretischer Auffassung der Probleme der sozialwissenschaftlichen Methodologie weit davon entfernt ist, sich bedeutenderer Allgemeinheit zu erfreuen, dürfen wir unserer kritischen Betrachtung

1) Von *Simmels* (im folgenden nicht mehr mit ganzer Quellenangabe citierten) Schriften kommen in Betracht: »U e b e r s o z i a l e D i f f e r e n z i e r u n g. Soziologische und psychologische Untersuchungen« in Schmollers Staats- und sozialwissensch. Forschungen. 1890. Bd. X.; »D a s P r o b l e m d e r S o z i o l o g i e« in Schmollers Jahrb. f. Gesetzgebung etc. 1894. Bd. 18. Heft 4, S. 271 ff.; »Z u r M e t h o d i k d e r S o z i a l w i s s e n s c h a f t«, ebenda 1896. Bd. 20 (eine Kritik von *Stammlers* »Wirtschaft und Recht«), Heft 4; »D i e S e l b s t e r h a l t u n g d e r s o z i a l e n G r u p p e. Soziologische Studie«, ebenda 1898. Heft 2, S. 235 ff.; »S o z i o l o g i e d e s R a u m e s«, ebd. 1903. Heft 1, S. 27 ff. — Von selbständigen Schriften: »D i e P r o b l e m e d e r G e s c h i c h t s p h i l o s o p h i e. Eine erkenntnistheoretische Studie.« Leipzig 1892; »E i n l e i t u n g i. d. M o r a l w i s s e n s c h a f t. Eine Kritik der ethischen Grundbegriffe.« Berlin I. 1891, II. 1892; »P h i l o s o p h i e d e s G e l d e s«. Leipz. 1900.

des *Simmel*schen Gesellschaftsbegriffes ausser der in ihr selbst unmittelbar liegenden noch eine zweifache Bedeutung beimessen. Einmal, sofern aus unserer Darstellung und Auseinandersetzung die Notwendigkeit erkenntnistheoretischer Erfassung unseres Problems von selbst sich ergeben wird, also unsere Betrachtung in dieser Hinsicht eine gewisse Allgemeingültigkeit erlangt; und sodann, sofern *Simmel*s Konstruktion nur eine besonders strenge Formulierung und Durchbildung jenes Gesellschaftsbegriffes darstellt, der in der modernen Sozialwissenschaft (von der streng organischen Richtung zunächst abgesehen) der durchaus herrschende ist. Wenn wir nämlich diesen Begriff wesentlich durch die »Wechselwirkung zwischen psychischen Einheiten« bezeichnet denken, so können wir als grundsätzlich hieher gehörig anführen: *Comte*, *Spencer*, *Schäffle, Tönnies, de Greef, Tarde*, *Rümelin*, *Giddings, Ludwig Stein, Ratzenhofer*, *Dilthey* u. a. [1]). Daher hat zweitens unsere Polemik fast für die gesamte gegenwärtige Soziologie allgemeine Gültigkeit.

Um dies zu erhärten und zu verdeutlichen, seien im nachfolgenden die Begriffsbestimmungen der genannten Autoren kurz

---

1) Damit soll allen den bezüglichen Autoren *Simmel* gegenüber natürlich keineswegs die Priorität abgesprochen werden. Diese dürfte vielmehr ungefähr gleichermassen *Comte*, *Spencer* und *Schäffle* gebühren, so dass man von einem Comte-Spencer-Schäffleschen Gesellschaftsbegriffe sprechen kann. *Schäffle* hat seine Anschauungen im Wesen unabhängig von *Spencer* und *Comte* entwickelt. (Vgl. *Schäffle*, »Güter der Darstellung und Mitteilung« i. d. Zeitschr. f. d. ges. Staatswissensch. 1873, 1. Heft; Bau u. Leben d. soz. Körpers, 1. A. 1875, I. Vorwort; seine Antikritik gegen *P. Barth* ebenda 1898, S. 753 ff.; endlich seinen 3. Art. über d. »Landwirtschaftsbedrängnis« ebenda 1903, S. 292 ff.) *Spencer* wieder muss *Comte* gegenüber insofern als wesentlich unabhängig angesehen werden, als der Gesellschaftsbegriff bei *Comte*, wie oben ersichtlich, überhaupt nur zu unklarer Entwicklung gelangt ist. (Uebrigens hat ähnliche, wenn auch noch unklare Vorstellungen darüber bereits *J. St. Mill* unabhängig von *Comte* in seiner Schrift »On the definition of Political Economy and on the method of Philosophical Investigation in that Science«. 1836 entwickelt; vgl. dazu seine Definition der Gesellschaft in seiner »Logik«, deutsch von *Schiel*, 2. A. II. S. 534; über die gen. Schrift, *L. F. Ward*, »Outlines of sociology« 1898, S. 12 ff.). — *Simmel* kommt also zwar keine eigentliche Priorität den anderen Autoren gegenüber zu, jedoch erscheint bei ihm zum ersten Male jene Auffassung in klarer Formulierung, Durchbildung und Durchführung, und seine Fassung wird insbesondere deswegen am besten zum Gegenstande der Polemik gewählt, weil bei ihm allein eine zureichende erkenntnistheoretische Entwicklung und Nutzanwendung vorhanden ist.

Zur Geschichte des Gesellschaftsbegriffes vgl. insbes. den Art. Gesellschaft und Gesellschaftswissenschaft von *Gothein* (der sich selbst der Begriffsbestimmung *Rümelin*s anschliesst) i. Handwörterb. d. Staatswissensch. 2. A.

skizziert.

Comte gebraucht das Wort Gesellschaft in verschiedenen Bedeutungen. In welchem Sinne ihm ein formaler Gesellschaftsbegriff überhaupt feststeht, ist unklar. Die Versuche von *H. Sietz*[1]) und *Heinrich Waentig*[2]), den Gesellschaftsbegriff oder die verschiedenen Gesellschaftsbegriffe bei *Comte* klarzustellen, sind missglückt (ganz besonders bei *Sietz*). Hingegen nehmen wir mit *Paul Barth* an, dass die Momente des »consensus universelle« (= gegenseitige All-Abhängigkeit) und der »solidarité fondamentale« als die wesentlichen Begriffselemente des *Comte*schen Gesellschaftsbegriffes anzusehen sind[3]). Die durchgängige solidarische Abhängigkeit der Teile des gesellschaftlichen Organismus muss nun wohl jedenfalls als wesentlich psychisch vollzogen gedacht werden (was allerdings bei *Comte* strittig bleibt).

Spencer untersucht systematisch, wodurch soziale Aggregate, organische und unorganische, sich voneinander unterscheiden[4]). Gesellschaft ist ihm ein Aggregat, das nach demselben allgemeinen Grundsatze aufgebaut ist wie ein Organismus. Sie ist ihm überall da gegeben, wo dauernde Beziehungen zwischen Individuen gegeben sind. Es ist also die Wechselwirkung psychischer Einheiten, die das Gesellschaftliche konstituiert[5]).

Nach *Schäffle* ist Gesellschaft ein geistig vollzogener Lebenszusammenhang (also kein Organismus). »Den sozialen Zusammenhang der menschlichen Individuen bewirken höhere Akte des Vorstellens, Fühlens und Wollens, welche mittels bewussten Austausches von Ideenzeichen (symbolisch) und mittels bewusster Kunsthandlungen (technisch) eine allgemeine Wechselwirkung . . . der Individuen vollziehen«. Was an der Gesell-

1) Die Probleme im Begriffe der Gesellschaft bei *August Comte*. Jena 1891. Dissertation.

2) *August Comte* und seine Bedeutung für die Entwicklung der Sozialwissenschaft. Leipzig 1894, S. 148 f.

3) Philosophie d. Gesch. als Soz. S. 27/28; bei *Comte* selbst: Cours de philosophie positive. 6 vols. 3 éd. Paris 1869 insbes. Bd. IV. u. Système de politique positive. 4 vols. Paris 1851—54, bes. Bd. IV u. Anhang.

4) Vgl. Prinzipien d. Soziologie, deutsch v. *Vetter*, Bd. II. 1887, §§ 212—223 und Einleitung in das Studium d. Soziologie, deutsch v. *Marquardsen*, 2. Aufl. Kap. III.

5) Somit ein rein psychologistischer Gesellschaftsbegriff. Soweit aber *Spencer* einen eigentlichen organischen Gesellschaftsbegriff nach dem Satze konstruiert, dass die Beschaffenheit der Elemente sich in den Beschaffenheiten des Aggregates wiederhole, mag es strittig sein, wie weit er hieher gehört. (Näheres unten im nächsten Art.).

schaft als sozial sich darstellt, ist ihm »weder ein physikalisch-chemischer, noch ein biologischer Zusammenhang« vielmehr ist es nur die psychische Wechselbeziehung zwischen Individuen, welche die völlig eigenartige Signatur des sozialen Körpers ausmacht[1]).

Bei *Schäffle* finden wir also den realistischen Gesellschaftsbegriff zuerst in klarer Gestalt und Formulierung.

Nach *Tönnies* liegt das Wesen des Gesellschaftlichen in einem Verbundensein der Individuen durch die Willensbeziehungen, also in einer Tatsache psychischer Wechselbeziehung zwischen Individuen. »Die menschlichen Willen stehen in vielfacher Beziehung zueinander; jede solche Beziehung ist eine gegenseitige Wirkung«[2]). Diese so entstehenden Verhältnisse erzeugen eine Gruppe oder Verbindung, welche als »einheitlich nach innen und nach aussen wirkendes Ding« aufzufassen ist. Je nach der Innigkeit der Verbindung sind die Formen von Gemeinschaft und Gesellschaft i. e. S. zu unterscheiden: »Die Verbindung wird entweder als reales und organisches Leben begriffen — dies ist das Wesen der Gemeinschaft oder als ideelle und mechanische Bildung — das ist das Wesen der Gesellschaft[3]). Gemeinschaft wird »als lebendiger Organismus, Gesellschaft als ein mechanisches Aggregat und Artefact verstanden«.

Nach *de Greef* ist die soziale Grundtatsache der Kontrakt[4]). Diese ist als ein Verhältnis der freien Willensbestimmung der sozialen Elemente in ihren gegenseitigen Beziehungen offenbar eine Tatsache psychischer Wechselbeziehung zwischen Individuen. Demgemäss ist ihm auch die Soziologie die Wissenschaft, welche »die Beziehungen der Menschen untereinander« erforscht[5]). Kontrakt und kontraktuelle Freiheit konstituiert die Gesellschaft als »organisme contractuel« gegenüber dem körperlichen Organismus, dem jene Freiheit der Beziehungen der Elemente untereinander fehlt[6]).

---

1) Bau und Leben des sozialen Körpers, 2. Ausg. 1881, I, S. 1.

2) *Ferdinand Tönnies*, Gemeinschaft und Gesellschaft. Abhandlung des Kommunismus und des Sozialismus als empirischer Kulturformen. Lpz. 1887, S. 3.

3) Ebenda S. 3.

4) Vgl. *de Greef*, Introduction à la Sociologie. Paris. I. 1886, S. 76 ff., 140 f. u. ö. II. 1889; Les lois sociologiques. 1893. S. 25 u. ö.

5) Les lois etc. S. 24 u. ö.

6) Gleicherweise ist für *A. Fouillé,* welcher der biologischen Schule der Sozio-

Gabriel Tarde erblickt das Wesen des Gesellschaftlichen gleichfalls in einer bestimmten Art menschlicher Wechselbeziehung: der Nachahmung. Diese ist ihm le phénomène social élémentaire. Er definiert Gesellschaft als eine Gesamtheit (collection) von Menschen, soweit sie einander nachahmen[1]). Daher ist ihm denn auch die Sozial- oder Kollektiv-Psychologie identisch mit der Soziologie. Diese studiert »nicht die Phaenomene des isolierten Ich, sondern jene des in Wechselbeziehung mit anderen befindlichen«; ihr Objekt ist das Interpsychische[2]).

Nach *Rümelin* erweisen sich die gesellschaftlichen Erscheinungen »als die spontanen, unbefohlenen Massen- und Wechselwirkungen der individuellen Kräfte innerhalb der von den staatlichen Ordnungen gezogenen Schranken, sowie auf der Grundlage einer gleichartigen oder verwandten Kultur-Stufe« [3]). Daher steht ihm von einer Gesellschaftswissenschaft fest, dass sie »niemals auf einer anderen Grundlage [wird] aufgebaut werden können, als auf der psychologischen«. Und eine Gesellschaftslehre ist nichts anderes, als die Lehre von den natürlichen Massen- und Wechselwirkungen des menschlichen Trieblebens unter den Einflüssen des Zusammenlebens vieler« [4]).

Auch *F. H. Giddings'* Gesellschaftsbegriff geht auf die psychische Wechselbeziehung zwischen den Individuen. Die soziale Elementar-Tatsache ist ihm, wie wir wissen, die Gattungsempfindung (consciousness of kind), unter welcher er einen Bewusstseinszustand versteht, in welchem ein Individuum ein anderes bewusstes Individuum als gleichartig erkennt[5]). Näher versteht er unter Gesellschaft die Individuen, insofern sie miteinander verkehren und verbunden sind, »the union [der Individuen] itself, the organisation, the sum of formal relations, in which associating individuals are bound together« [6]).

---

logie zugehört, der soziale Körper ein »kontraktueller Organismus«. Vgl. La science sociale contemporaine, 3. éd. Paris 1896.

1) Vgl. Les lois de l'imitation, 1. éd. 1890, S. 70, 73, 75, 80 u. ö. (3. éd. 1900.).

2) »La théorie organique des societé's« i. d. Annales de l'institut international de Sociologie. Paris, 1898. S. 258. — Weiteres über *Tarde* s. u.

3) Ueber den Begriff der Gesellschaft und einer Gesellschaftslehre (1888) »Reden u. Aufsätze«, III. Folge. 1894. S. 259. — Vgl. darüber *Stammler*, Wirtsch. u. Recht, S. 85 ff. — *Rümelins* Begriffsbestimmung hat *Gothein* (Art. Gesellschaft i. Handw. d. Staatswissensch. Bd. III) angenommen.

4) Ebenda S. 267.

5) The Principles of Sociology. New-York and London. 1896. S. 17.

6) a. a. O. S. 3, vgl. ferner S. 13 ff., 75, 413, 420 ff.; »Inductive Sociology«,

Ludwig Stein versteht unter Gesellschaft »ein lediglich auf Individuen sich aufbauendes und deren gegenseitige Beziehungen regelndes Verhältnis des Zusammenwirkens ...«, ein »System von Wechselwirkungen« [1]).

Nach *Gustav Ratzenhofer* verlangt der Begriff der Gesellschaft, dass die Bedürfnisse und Interessen der Glieder durch tatsächliche Wechselbeziehung befriedigt werden [2]). Demgemäss ist ihm auch die Soziologie die allgemeine Wissenschaft von den Wechselbeziehungen der Menschen [3]). — Endlich ist der Gesellschaftsbegriff, der der Doktrin *Dilthey*s zugrunde liegt, gleichfalls psychologistisch. Man kann ihn sogar unmittelbar in *Simmel*s Formulierung selbst bringen: Gesellschaft ist Wechselbeziehung psychischer Einheiten. (Vgl. unten vierten Artikel) [4]).

New-York 1901, S. 6 u. ö.

1) Die soziale Frage i. Lichte der Philosophie. Stuttgart, 1897. S. 107, vgl. 534 ff. (*Stein* stellt diesen Gesellschaftsbegriff dem Begriff des Staates gegenüber und bringt also beide in Gegensatz zu einander.) Ueber *Stein* vgl. *Reichesberg*, Die Soziologie, die soz. Frage u. d. sog. Rechtssozialismus, Bern, 1899, bes. S. 23 f.

2) Die soziologische Erkenntnis. Leipzig, 1898. S. 27, 3 u. ö. *Ratzenhofer* scheint übrigens die Begriffe der gesellschaftlichen und kampflichen Beziehungen der Menschen zu einander in ein Verhältnis des ausschliessenden Gegensatzes zu bringen. So heisst es gelegentlich des Beweises einer »absoluten Friedlichkeit der Horde«: »Die begriffliche Charakteristik der Gesellschaft ist, dass innerhalb derselben die ursprünglichsten Beziehungen der Menschen, nämlich die gesellschaftlichen Beziehungen und die Befriedigung der wirtschaftlichen Bedürfnisse, normal und ohne Gewaltkampf vor sich gehen, während ausserhalb der Gesellschaft diese Beziehungen gewalttätig sind.« (Wesen u. Zweck d. Politik, 3 Bde., Leipzig 1893. I. S. 4; im Original nicht gesperrt.)

3) Ebenda S. 1, 3, 6 u. ö.

4) Sonst seien noch genannt *Vierkandt* (»Gabriel Tarde und die Bestrebungen der Soziologie«. Ztschr. f. Sozialwissensch. II. 1899. S. 557 ff.), *Kistiakowski* (Gesellschaft u. Einzelwesen, Berlin 1899) und *Eulenburg* (Ueber die Möglichkeit und die Aufgaben einer Sozial-Psychologie. *Schmoller*s Jahrbuch für Gesetzgebung etc. Jg. 24), welche sich unmittelbar der Begriffsbestimmung *Simmel*s anschliessen. *Rudolf Eisler* (»Soziologie«, Lpz. 1903, S. 38) versteht unter Gesellschaft »jede Gruppe von lebenden Individuen, die so in Wechselwirkung mit einander stehen, dass sie, vorübergehend oder dauernd ein Ganzes, eine Einheit bilden«. Eine weitere Vermehrung der Beispiele erscheint wohl nicht mehr notwendig.

Hingegen muss jener Begriffe von Gesellschaft gedacht werden, die sich nur schwer oder gar nicht unserer Unterscheidung — erkenntnistheoretisch oder psychologistisch — zu fügen scheinen. Hier handelt es sich hauptsächlich um die organische Soziologie und um *Durkheim*. — Hinsichtlich der organischen Schule muss erklärt werden, dass dieselbe als solche bis jetzt keinen ihr eigentümlichen, wirklich organischen Gesellschaftsbegriff (nämlich Gesellschaft als Organismus) aufzustellen vermochte. Vielmehr fallen ihre Vorstellungen tatsächlich unter die behandelte psycho-

Das Beweisziel der nachfolgenden Untersuchung des psychologistischen Gesellschaftsbegriffes an dem Beispiele *Simmels* sollen die folgenden Sätze sein, deren Reihenfolge und Zusammenhang

logistische Kategorie, an welcher sie vergebens den Begriff des Organischen zu vollziehen versucht. Dies werden wir in einem anderen Zusammenhange nachzuweisen haben. (Vgl. den nachfolgenden vierten Art.) — Schwieriger fügt sich unserer Einordnung der »mechanische« Gesellschaftsbegriff *Émile Durkheims*. *Durkheim* will der »idealistischen« und »biologischen« Soziologie eine »mechanische« oder realistische gegenüber stellen, indem er davon ausgeht, dass die sozialen Tatsachen als Dinge behandelt werden müssen. Die sozialen Tatsachen sind ihm dadurch gekennzeichnet, dass sie erstens äusserlich, d. h. objektiviert, unabhängig vom individuellen Bewusstsein sind, und dass sie zweitens auf jedes individuelle Bewusstsein Zwangs-Einfluss zu üben geeignet sind (vgl. Les règles de la methode sociologique; 2. éd. Paris 1901, bes. I. Kap.). Diesen Gedanken solcher eigentümlicher Abgelöstheit des Sozialen vom Psychologischen entwickelt *Durkheim* näher so: »Toutes les fois que des éléments quelconques, en se combinant, dégagent, par le fait de leur combinaison, des phénomènes nouveaux, il faut bien concevoir que ces phénomènes sont situés, non dans les éléments, mais dans le tout, formé par leur union.« »Si cette synthèse sui-generis qui constitue tout société, dégage des phénomènes nouveaux, différents de ceux qui se passent dans les consciences solitaires, il faut bien admettre que ces faits spécifiques résident dans la société même qui les produit, et non dans ses parties... Ils sont donc, en ces sens, extérieurs aux consciences individuelles, considérées comme telles, de même que les caractères distinctifs de la vie sont extérieurs aux substances minérales qui composent l'être vivant ... Les faits sociaux ne diffèrent pas seulement en qualité des faits psychiques; ils ont un autre substrat... ils ne dépendent pas des mêmes conditions« (a. a. O. S. XV/XVI). Auf eine solche Unabhängigkeit des Sozialen von den Tatsachen des einzelnen individuellen Bewusstseins geht die Hervorhebung der Dinghaftigkeit und des Momentes der Nötigung, des Zwanges bei *Durkheim*. Soziale Tatsachen bestehen nicht nur in der bestimmten Art und Weise der Individuen, zu denken und zu handeln (näml. »extérieur à l'individu«), sondern »ils [diese Arten zu handeln und zu denken] sont doués d'une puissance impérative et coercitive en vertu de laquelle ils s'imposent à lui, qu'il le veuille ou non« (S. 6). Eine gänzliche, grundsätzliche Ablösung des Sozialen vom Bewusst-Werden kann also konsequenterweise nicht gemeint sein. »Ce n'est pas à dire qu'ils [die sozialen Tatsachen] ne soient, eux aussi, psychiques en quelque manière puisqu'ils consistent tous en des façons de penser ou d'agir« (S. XVI). Von diesem Gesichtspunkte aus ordnet sich also *Durkheim* ganz wohl unserer Einteilung der Gesellschaftsbegriffe in erkenntnistheoretische und psychologistische ein. Ob dann die von *Durkheim* geforderte Betrachtung des Sozialen als durchaus Objektiviertes und Dinghaftes nicht im Widerspruche mit dem letzteren Zugeständnisse steht — das ist dann eine Frage für sich. Dass diese wieder jedenfalls zu bejahen ist, wollen wir hier nicht weiter auseinandersetzen. (Zur Kritik *Durkheims* vgl. *Bouglé*, Les sciences sociales en Allemagne Paris 1896, S. 147 ff.; *Tarde*, in den Annales de l'Institut internat. de Soc. T. I, S. 209 ff. — Die Identifizierung des *Durkheim*schen mit dem *Stammler*schen Gesellschaftsbegriffe durch *P. Barth* [Philos. d. Gesch. als Soz. S. 287] muss abgelehnt werden.)

auch die Gliederung der Untersuchung selbst bestimmen wird:

I. 1) Die Bestimmung der gesellschaftlichen Erscheinungen als Tatsachen der Wechselwirkung stellt ihrer Natur und ihrem Sinne nach bloss eine auf erkenntnistheoretischem Wege gewonnene und zu rein erkenntnistheoretischem Zwecke unternommene Lösung einer erkenntnistheoretischen Vorfrage der Sozialwissenschaft dar, nämlich der Frage: Wie ist Sozialwissenschaft als Wissenschaft von Komplexen, deren Elemente ja bereits allseitiger Erforschung unterliegen, möglich? — Die Beantwortung dieser Frage geht bloss auf die erkenntnistheoretische Möglichkeit einer — erst noch zu unternehmenden — Bezeichnung des selbständigen, der Sozialwissenschaft eigenartigen Gegenstandes;

2) *Simmels* Lösung dieser erkenntnistheoretischen Vorfrage (»Wechselwirkung«) ist in ihrer Durchführung und Anwendung unzulänglich und in ihrer Konstruktion widerspruchsvoll und metaphysisch. — Dies ist aber für die weitere Kritik des Gesellschaftsbegriffes nicht von entscheidendem Belang, da dieser nach I. 1) erst mit der Bezeichnung der spezifisch gesellschaftlichen Wechselwirkung konstruiert erscheint, also in der Betrachtung dieser Bezeichnung selbst der Schwerpunkt der Kritik liegen muss.

II. 1) Die Bestimmung der gesellschaftlichen Wechselwirkung als Wechselwirkung psychischer Einheiten wurde von *Simmel* unabgeleitet eingeführt;

2) sie ist selbst an und für sich betrachtet, d. h. als materielle Bestimmung (von deren sonstigem Anspruch im Zusammenhange des Problems abzusehen ist) anfechtbar;

3) sie ist ihrem Sinne nach höchstens geeignet, ein hypothetisch als sozial zu betrachtendes Tatsachengebiet dadurch abzugrenzen, dass sie andere, für dieses Soziale gar nicht in Betracht kommende Gebiete ausschliesst. Dieses vorläufig abgegrenzte Tatsachengebiet ist aber in seiner Eigenart als Soziales immer erst noch zu charakterisieren, denn jene Abgrenzung oder Ausschliessung des Zweifellos-Nicht-Sozialen kann natürlich nicht einmal ihrem Sinne nach selbst das Kriterium des Sozialen sein;

4) da demnach *Simmels* Begriffsbestimmung keinen wirklichen Gesellschaftsbegriff vorstellt, vermag sie auch die erkenntnistheoretisch-methodologischen Bedingungen, die ein solcher erfüllen müsste, weder formell noch materiell zu erfüllen, namentlich aber

keine Handhabe zur Bildung eines materialen Gesellschaftsbegriffes zu bieten.

III. 1) *Simmels* Problemstellung der Soziologie ist nicht aus seinem Gesellschaftsbegriffe abgeleitet und aus demselben auch unableitbar;

2) was das Verhältnis dieser Problemstellung (Definition) der Soziologie zur Gültigkeit eines gesellschaftsbegrifflichen Problems (die in jener Definition angezweifelt erscheint) überhaupt anbelangt: entweder steht das spezifisch Gesellschaftliche bei *Simmel* als »Form« zum »Inhalte« im Verhältnis von Prinzip und Accidentien — dann beruht *Simmels* Definition der Soziologie gleichfalls auf einer bestimmten Lösung — und somit Anerkennung — des gesellschaftsbegrifflichen Problems; oder aber *Simmels* »Form« ist nur ein Teilgebiet, ein Spezialfall von »Inhalten« — dann ist die Soziologie aber nur eine soziale Einzel-Wissenschaft und für das gesellschaftsbegriffliche Problem keine direkt zuständige Instanz mehr. — Vielmehr muss das Problem eines Gesellschaftsbegriffes immer schon dann als gültig und als in positivem Sinne lösbar anerkannt werden, sobald man nur überhaupt über die sozialen Einzelwissenschaften aus innerer methodologischer Notwendigkeit hinausgeht.

I.

Simmel geht in der soziologischen Untersuchung von der erkenntnistheoretischen Frage nach der Möglichkeit und dem Evidenzcharakter sozialwissenschaftlicher Erkenntnis aus [1]. Die Objekte derselben sind äusserst komplizierten Aufbaues. Jede gesellschaftliche Erscheinung oder jeder gesellschaftliche Zustand ist ein Komplex oder Gesamtzustand, d. h. die Wirkung vieler Teilzustände. Nun bewegt sich nach *Simmel* zwar jedes Element der sozialen Komplexe nach bestimmten Gesetzen, jedoch gibt es für das Ganze, für den Komplex als solchen kein selbstständiges Gesetz [2]. Versteht man unter Gesetz einen Satz »demgemäss der Eintritt gewisser Tatsachen unbedingt — d. h. jederzeit und überall — den Eintritt gewisser anderer zur Folge hat« [3], so führt dies auf folgende Ueberlegung:

Erscheint es uns gesetzlich, dass der Gesamtzustand A in

1) Ueber soziale Differenzierung. 1890. a. a. O. S. 1 ff.

2) ebda. S. 9 u. ö.

3) Die Probleme der Gesellschaftsphilosophie. 1892. S. 34.

den Gesamtzustand B übergeht, so doch nur, indem wir dieses Uebergehen in B auf Rechnung der Wirksamkeit der Bestandteile von A setzen. Es bestehe A aus a b c, B aus α β γ. »Dass nun etwa a die Folge α gehabt hat, erkennen wir, wenn wir eine Folge B' auf A' beobachten, wobei A' aus a d e, B' aus α δ ε besteht« (d. h. a bestätigt sich als Ursache von α, weil die Bestandteile b c in A' fehlen [1]). Eigentliche Gesetze des Geschehens gibt es nach *Simmel* demnach nur hinsichtlich der letzten Elemente, der vollkommen einfachen, objektiven Einheiten, und es kann daher auch der Begriff der Gesellschaft nur dann Sinn und Berechtigung haben, wenn das von ihm Bezeichnete in irgend einem Gegensatze gegen die blosse Summe der einzelnen steht. »Ist die Gesellschaft nur eine in unserer Betrachtungsweise vor sich gehende Zusammenfassung von einzelnen, die die eigentlichen Realitäten sind, so bilden dies und ihr Verhalten auch das eigentliche Objekt der Wissenschaft, und der Begriff der Gesellschaft verflüchtigt sich [2])«. Diese Einwendung gegen die Möglichkeit einer Gesellschaftswissenschaft sei in ihrem Grundgedanken durchaus richtig; sie gelte aber nur in der Theorie, nicht in der Praxis unserer Erkenntnis. In der Praxis vermöge man ihr nicht statt zu geben, weil die konsequente Ausdenkung des zugrunde liegenden Gedankens als einzig reale Wesen die punktuellen Atome ergibt, was eben eine praktisch unerfüllbare Forderung in sich schliesst, denn man könnte dann ja z. B. auch nicht bei den Individuen, die die Gesellschaft bilden, Halt machen. »Statt des Ideals des Wissens, das die Geschichte jedes kleinsten Teiles der Welt schreiben kann, müssen uns die Geschichte und die Regelmässigkeiten der Konglomerate genügen . . . [3])«. Die Frage, welche Komplexe von Einheiten zum Gegenstande einer Wissenschaft zusammengefasst werden dürfen, ist demnach eine blosse Frage der Praxis. Die Erkenntnis von Gesamtzuständen trägt so nach *Simmel* den Charakter des Provisorischen, Morphologischen, aber aus demselben Grunde der Unvollkommenheit menschlicher Erkenntnismittel zugleich den des (Praktisch-)Notwendigen. Das Kriterium dafür, welche bestimmten Zusammenfassungen zu solchen (subjektiv-)einheitlichen Gesamtzuständen zum Gegenstande wissenschaftlicher Forschung zu machen zweckmässig

1) Die Probleme etc. S. 35.

2) Soz. Differenzierung S. 10.

3) a. a. O. S. 12.

erscheint, ist in der möglichst kräftigen, innigen Wechselwirkung der Teile gegeben; denn diese begründet eine wenigstens relative Objektivität der Vereinheitlichung[1]). Je kräftiger, inniger die gegenseitigen Beziehungen der Teile sind, um so mehr erscheint uns ein Gegenstand als von objektiv-realer Einheitlichkeit. Da aber als regulatives Weltprinzip angenommen werden muss, dass alles mit allem in irgend einer Wechselwirkung steht, so kann es nur gradweise Unterschiede der Berechtigung bei der Heraushebung von Einheiten und ihrer logischen Zusammenfassung zur höheren Einheit geben. »Das Entscheidende hierbei ist nur, welche Zusammenfassung wissenschaftlich zweckmässig ist, wo die Wechselwirkung kräftig genug ist, um durch ihre isolierte Behandlung gegenüber den Wechselwirkungen jedes derselben mit allen andern Wesen eine hervorragende Aufklärung zu versprechen, wobei es hauptsächlich darauf ankommt, ob die behandelte Kombination eine häufige ist, so dass die Erkenntnis derselben typisch sein kann und, wenn auch nicht Gesetzmässigkeit, die für die Erkenntnis der Wirkungen der einfachen Teile vorbehalten ist, so doch Regelmässigkeiten nachweist« (S. 13). Bei dem, was wir Gesellschaft nennen, treffen diese Voraussetzungen nach *Simmel* zu. Gesellschaft ist indessen selbstverständlich keine vollkommene Einheit, aus deren Bestimmtheit sich jene der Teile ergäbe, sondern erst auf Grund der Beziehungen der Teile ergibt sich eine Einheit. Wenn auch diese Teile an sich selbst wieder keine wirklichen Elemente sind, so sind sie dennoch »für die höheren Zusammenfassungen so zu behandeln, weil jedes [Element] im Verhältnis zum andern einheitlich wirkt« (S. 14). Darum können für die soziologische Betrachtung sowohl Vorstellungen, wie Personen, wie Gruppen die Bedeutung von »empirischen Atomen« der Gesellschaft haben; massgebend ist nur, dass das, was als Einheit behandelt wird, auch tatsächlich in der gegebenen Zusammenfassung als Einheit wirkt. In diesem Sinne ist die Gesellschaft eine »Einheit aus Einheiten[2])«.

---

1) a. a. O. S. 13.

2) Die weiteren Ausführungen *Simmels*, betreffend die besondere Bestimmung der die Gesellschaft als Einheit begründenden Wechselwirkung psychischer Teile, sind für unseren Zweck nicht mehr von grundsätzlicher Bedeutung. Sie mögen aber der Vollständigkeit halber an dieser Stelle kurze Mitteilung finden. *Simmel* stellt sich den Einwand, dass nach seinem Gesellschaftsbegriffe auch zwei kämpfende Staaten als Ge-

Dies ist *Simmel*s Argumentation; wir wollen sie ihrer inneren Gliederung gemäss nach einzelnen Teilen prüfen.

Zunächst: Soziale Erscheinungen sind stets Gesamtzustände, Ganze von Teilen, die selbst wieder Ganze sind, also hochkomplexer Natur; für die Komplexe als solche gibt es aber keine selbständige Gesetzmässigkeit; also ist jeder Begriff von ihnen ein blosser Hilfsbegriff, ihre Erforschung ist bloss morphologischen, provisorischen Charakters, bloss aus praktisch-methodischen Gründen zulässig.

Dies ist der erste Teil des *Simmel*schen Gedankenganges. Entscheidend daran ist, dass es nur für die Elemente, nicht aber für den Komplex Gesetze gebe. Dies ist die Grundthese, auf der die ganze Auffassung und der ganze Aufbau des *Simmel*schen Gesellschaftsbegriffes ruht. Wir wollen sie vorderhand ungeprüft hinnehmen. Zunächst sei uns die Hauptsache, die Folgerung als logisch richtig anzuerkennen, dass Begriffe von Komplexen nur als Hilfsbegriffe möglich seien, d. h. dass es nur praktisch-methodische Zweckmässigkeitsgründe der Erkenntnis sein können, die Regelmässigkeiten der Komplexe als solcher aufzusuchen.

Nun der zweite Teil des Gedankenganges. In ihm handelt es sich um die Beschaffung eines, wie wir sahen aus blossen Zweckmässigkeitsgründen des Erkennens sich als Forderung er-

---

sellschaft gelten müssten. Er hält es methodologisch für erlaubt, hier einfach eine Ausnahme (!), einen Fall, auf welchen die Definition nicht passt, zuzugeben. Das Los, nicht auf alle Fälle zu passen, sei das aller Definitionen! Zur Vermeidung der genannten Schwierigkeit könnte man vielleicht sagen, Gesellschaft sei eine Wechselwirkung, bei der das Handeln für die eigenen Zwecke zugleich die der anderen fördert, allein auch diese Abgrenzung ist nicht befriedigend. Nach ihr würde ein Zusammensein, bei welchem der Nutzen einseitig ist, auszuschliessen sein, was nicht wohl zuzugeben ist. (In einer späteren Arbeit »Zur Methodik d. Sozialwissensch.« a. a. O. 1896 erklärt *Simmel*, dass auch der Kampf als s o z i a l e Erscheinung zu betrachten, d. h. durchaus unter den Gesellschaftsbegriff fallend zu denken sei, — worin ihm wohl auch zugestimmt werden muss.) Im Hinblicke auf Fälle endlich, wo nur ephemere Beziehungen statthaben, scheine der Gesellschaftsbegriff gleichfalls zu versagen. Prinzipiell könne dies zwar nicht zugegeben werden, denn selbst ephemere Beziehungen sind grundsätzlich sozialer Natur; jedoch wird man besser die Grenzen des eigentlichen sozialen Wesens da erblicken, »wo die Wechselwirkung ... nicht nur in einem subjektiven Zustande ... besteht, sondern ein objektives Gebilde zustande bringt, das eine gewisse Unabhängigkeit von den einzelnen daran teilhabenden Persönlichkeiten besitzt« (Soz. Diff. S. 16). Hier läge also eine exaktere Bestimmung von *Spencer*s »Fortdauer« der Wechselbeziehungen vor.

gebenden Kriteriums für die wissenschaftlich brauchbare Zusammenfassung von in Wechselwirkung befindlichen Einheiten zu höheren, relativ selbständigen Komplexen. Dasselbe hat nur methodisch-praktischen Zweckmässigkeitsanforderungen zu genügen und darf nach alledem auch bloss ein rein praktisches, rein utilitarisches sein. *Simmel* gibt nun aber mehrere solcher Kriterien an. Darunter ist dasjenige, dessen er sich in Wahrheit allein bedient, kein praktisches, sondern ein rein erkenntnistheoretisches, das den ersten Teil seines Gedankenganges vollständig aufhebt: die einheitliche Wirkung von Komplexen innerhalb umfassenderer Komplexe. Durch diese einheitliche Wirkung werden die Teile in der betreffenden Zusammenfassung zu wirklichen Einheiten, Einfachen, Letzten; und durch sie wird auch für die betreffende Betrachtung eine wirkliche, nicht nur eine »relative« Einheit des zusammengefassten Objektes hergestellt. Dies wäre die Konsequenz, die *Simmel* aber nicht gezogen hat. Es ist aber klar: wenn das Kriterium für jede Zusammenfassung das ist, dass eine Mehrheit von einfach Wirksamem vorhanden ist, so ist eben dieses einfach Wirksame (als solches, als einheitlich Wirkendes schlechthin) das absolut einfache Element des Komplexes. Die Frage, ob dieses Element auch »an sich« oder »in sich« komplex sei, ist dann bereits grundsätzlich fehlerhaft; sie kann sich nur mehr auf das Verhalten desselben in anderen versuchten Zusammenfassungen, auf andere Reaktionen beziehen. Für jenen Komplex aber ist sie, wenn überhaupt stellbar, jedenfalls zu verneinen. Denn hier wirkt schlechthin ein Etwas einfach. Dadurch wird aber auch aus der Zusammenfassung ein (spezifisch neuer) Zusammenhang. Es handelt sich nicht mehr um utilitarische, methodisch-praktische, sondern um gültige, wahre, d. h. objektiv begründete Zusammenfassungen.

Nun gibt *Simmel* noch vor diesem Kriterium der einheitlichen Wirkung ein anderes, als das eigentliche bezeichnete und beanspruchte, an. Aber dieses ist einerseits gleichfalls ein rein erkenntnistheoretisches, andererseits tatsächlich unverwendbar, unzureichend und unklar: die Wechselwirkung der Teile die wenigstens eine graduelle, relative Objektivität der Vereinheitlichung abgeben soll. Zu diesem kommt noch eine nähere Bestimmung hinzu, das wir als drittes, nun allerdings utilitarisches Kriterium ausscheiden können: dass die wissenschaftlich brauch-

bare Zusammenfassung sich auf Kombinationen (Komplexe), deren Teile kräftige, innige Wechselwirkung zeigen und die zugleich häufig (typisch) sind, beziehen soll.

Diese letztere (dritte) Bestimmung stellt sogar das eigentliche, engere Kriterium dar, das aus den Forderungen des ersten Teiles des Gedankenganges folgerichtig erfliesst. Einmal aber ist es nur als nähere Bestimmung des allgemeineren erkenntnistheoretischen (der Wechselwirkung der Teile) denkbar, sodann bedient sich *Simmel* in Wirklichkeit beider Kriterien nicht, und endlich werden beide von ihm selbst schon durch die blosse Einführung jenes ersten Kriteriums wieder aufgehoben.

Hinsichtlich des Kriteriums der Wechselwirkung bemüht sich *Simmel* zwar, den praktischen Gesichtspunkt in den Vordergrund zu rücken und so den rein erkenntnistheoretischen Charakter desselben abzuschwächen: Die Wechselwirkung soll nur einen gradweisen, relativen Vereinheitlichungsgrund abgeben, und zwar durch ihre verschiedene Innigkeit; entsprechend soll auch die Berechtigung zur Auswahl bestimmter Zusammenfassung nur eine gradweise und praktische sein. Aber Innigkeit und Grad der Wechselwirkung sind unklare und jedenfalls unvollziehbare Begriffe. Einheit kann ihrem Sinne nach nur prinzipiell, nicht graduell sein. *Simmel* hebt in der Tat selbst ihre Gültigkeit dadurch auf, dass er im entscheidenden Momente statt von einer Quantität der Innigkeit bloss von einer (neuen) Qualität — nämlich der Einheit spricht. Denn »einheitliche Wirkung« eines Komplexes innerhalb eines grösseren Komplexes kann niemals als ein Fall besonders inniger Wechselwirkung, sondern nur als wirkliche Einheit erscheinen; und jener höhere Komplex selbst wird zur wirklichen Zusammengehörigkeit. Aus der blossen (subjektiven) Zusammenfassung wird so durch dieses Kriterium ein (objektiver) Zusammenhang, weil die einheitliche Wirksamkeit der elementaren Komplexe innerhalb des grösseren Zusammenhangs ein Neues, ein Spezifikum, das erst innerhalb seines Bereiches zur Schöpfung gelangt, vorstellt und weil dies ja doch nichts anderes heissen kann als neue, selbständige Kausal-Verknüpfung von Erscheinungen. Die Wirksamkeit jedes der Komplex-Elemente kann für die Beschreibung des Komplexes nicht in die Wirksamkeit der »Elementen«-Bestandteile aufgelöst werden, weil die erstere (die einheitliche Wirksamkeit der Komplex-Elemente) eine der blossen Summierung der letzteren (Wirk-

samkeit der »Elementen«-Bestandteile) völlig inadäquate, d. h. ihr gegenüber spezifisch verschiedene, neue Erscheinung ergibt: ein neuer Kausalzusammenhang, der den Komplex konstituiert. Dies zeigt die Fehlerhaftigkeit der Vorstellung eines Enthaltenseins von Teilen in den Teilen u. s. w., wovon den »Letzten«, »Einfachen« schliesslich eine reale Kraft, von der allein die Gestaltung der Komplexe abhängt, zugeschrieben wird.

In solche Methaphysik mündet also der Gedankengang *Simmels* schliesslich aus (bezw. liegt ihm bereits zu Grunde) und so widersprechen einander die verschiedenen Kriterien oder Teil-Kriterien, zu deren Konstruktion jene Metaphysik nötigt. Wie das Verhältnis des allein durchgeführten Kriteriums (der einheitlichen Wirkung der Teile) zu dem der Wechselwirkung bestimmt werden soll, ist unklar. Wenn aber nur feststeht, dass die Auffassung gradueller Verschiedenheit der Wechselwirkung in Bezug auf zusammengefasste Komplexe aufgehoben wird durch den dort gültigen Gesichtspunkt der einheitlichen Wirksamkeit der Teile, dann braucht für unsere Kritik dieses Verhältnis nicht mehr weiter interessant zu erscheinen. *Simmel* selbst hat es unerörtert gelassen. Und er hat sowohl den Begriff der Wechselwirkung, wie den der einheitlichen Wirkung von Komplexen undefiniert eingeführt. Ersterer z. B. kann sich sowohl auf simultane wie succedane Abhängigkeitsverhältnisse beziehen; überhaupt sind beide einer exakten kausaltheoretischen Bestimmung und Rechtfertigung eminent bedürftig. Wir werden unten noch näher auszuführen haben, dass der Begriff der Wechselwirkung nur als Spezialfall eines Kausalverhältnisses, nämlich als doppeltes, d. h. gegenseitiges Abhängigkeitsverhältnis zweier Grössen (z. B. zweier in Bewegung befindlicher Kugeln, die aufeinander stossen) sich darstellt. Die Wechselwirkung als solche bildet also keinerlei Grund der »Vereinheitlichung« von Gesamtzuständen, denn sie stellt ja nur einen Fall komplizierterer (doppelter) Kausalverknüpfung dar. Ebensowenig kann sie daher die Erwägung von der »selbständigen Gesetzmässigkeit der Elemente«, welcher gegenüber eine eigene Gesetzmässigkeit des Ganzen fehlen müsse, stützen. Dann hat man eben in den Kausalitätsbegriff bereits die Vorstellung eines ontologischen Kraftbegriffes gemengt, und es kann daher auch gar nichts mehr nützen, hinsichtlich des Begriffes der Wechselwirkung das Gleiche zu tun. Das Problem der Zusammengehörig-

keit von Teilen ist dem der Wechselwirkung als solcher gegenüber also ganz selbständig. *Schuppe* sagt einmal geradezu, dass in dem Probleme der Abgrenzung der Erscheinungen als zusammengehöriger, eine Einheit bildender, das ganze Problem der Erkenntnis der Welt liege. »Denn das Zusammengehören der Erscheinungen und ihre Einheit besteht in ihrem ursächlichen Zusammenhang«[1]). Dass *Simmel* die Begriffe der Wechselwirkung und des einheitlichen Wirkens der Teile in anthropomorphistischer Auffassung verwendet hat[2]), zeigt dann vor allem jeder Versuch einer Verhältnisbestimmung dieser beiden Begriffe. Denn offenbar bleibt nur die Wahl, jene »einheitliche Wirksamkeit von Komplexen« entweder als Spezialfall innigster Wechselwirkung oder aber sie dieser (Wechselwirkung) gegenüber als ein Ereignis sui generis anzusehen: stets zeigt sich die Bestimmung als metaphysischer Natur. Der erste Fall (Einheit als Spezialfall innigster Wechselwirkung) stellt sich als mystischer Endeffekt endlos zurückverfolgbarer Endeffekte (aus Wechselwirkungen) dar; der zweite Fall (Einheit der Wechselwirkung gegenüber als Ereignis sui generis) als eine Schöpfung nach deren Grund wir vergebens fragen, die ausserdem ganz besonders deutlich die »selbständige Gesetzmässigkeit der Teile« wieder aufhebt

Simmels Bemühungen, die selbstgeschaffenen Schwierigkeiten der Frage, wie ist Gesellschaftswissenschaft als selbständige Wissenschaft möglich, zu beseitigen, enthalten also neben anderem Widerspruchsvollen noch erheblich viel Metaphysik. Dies wird sich auch noch weiter erweisen.

Ehe wir dem weiteren Gedankengange *Simmels* folgen, wollen wir auf jene bisher nicht näher geprüfte Ausgangs-These, dass es für zusammengesetzte Gebilde als solche keine Gesetze gebe, sowie auf das Verhältnis derselben mit dem zuletzt besprochenen Ergebnisse eingehen.

Wir sahen, dass diese Ausgangsthese ein rein utilitarisches Kriterium der Eignung von Komplexen für die wissenschaftliche Erforschung forderte. Das von *Simmel* angewendete widersprach

---

1) *Wilh. Schuppe*, »Erkenntnistheoretische Logik«. Bonn, 1878. S. 187. Neue Untersuchungen über das Problem vom Ganzen und Teil überhaupt bei *Husserl*, »Logische Untersuchungen«. Halle 1901, II, S. 222 ff.

2) In den »Problemen d. Gesch.-Philosophie« tritt dies in noch höherem Masse zu Tage und treibt mannigfache metaphysische Blüten. Vgl. z. B. die Anmerkung auf S. 41, ferner S. 50 ff. u. ö.

dem, denn es war ein rein erkenntnistheoretisch-metaphysisches. Auch unmittelbar, materiell liegt zwischen dem Gedanken, dass die Regelmässigkeiten der Konglomerate zuhöchst die Zusammenfassung von Einzelbewegungen ausdrücken, und dem andern Gedanken, dass das Ganze, sofern es Teil eines höheren Ganzen sei, einheitlich wirke, also nicht als eine Summe von Einzelbewegungen wirke, sondern als einheitliches, selbständiges Ganzes (bezw. dem andern, allgemeineren Gedanken, dass die Wechselwirkung einen »relativ objektiven« Vereinheitlichungsgrund abgebe) — auch materiell liegt zwischen diesen Gedanken der krasseste Widerspruch klar zu Tage. Dies erweist sich auch daran, dass die Kritik der Ausgangsthese ganz allein mit Hilfe des anderen *Simmel*schen Gedankens von der einheitlichen Wirksamkeit komplexer Teile durchgeführt werden kann, wie sich sogleich zeigen wird. Was noch im besonderen das Kriterium der Wechselwirkung anbelangt, so ist, soferne diese ja einen wirklichen Vereinheitlichungsgrund abgeben soll, ihr widerspruchsvolles Verhältnis mit jener individualistischen Behauptung (der einzig realen Gesetzmässigkeit der letzten Teile) ebenfalls offenbar. Dass dann wieder diese »Vereinheitlichung« selbst (die bereits in ihrer Eigenschaft als bloss »relative« oder graduelle in sich widerspruchsvoll wird), sich auf die verschiedenen Grade von »Innigkeit« stützen muss und somit unvollziehbar wird, weil sie sich wegen des prinzipiellen Charakters der Einheit auf ein Neues, das einen Vereinheitlichungsgrund im Gesamtzustande grundsätzlich abgeben könnte, stützen müsste, d. h. dass sie durch ihren graduellen Charakter überhaupt in sich selbst verneint wird — dies ist ein Widerspruch für sich, der den in dem Verhältnisse zu der besagten individualistischen Behauptung liegenden nicht tangiert.

Bei der Grundthese *Simmel*s handelt es sich offenbar um den Begriff eines Gesamtzustandes, d. h. um die kausale Zurechnung innerhalb desselben. *Simmel* selbst spricht sich darüber, wie oben bereits angedeutet, folgendermassen näher aus. »Ein Gesetz gibt uns die Richtung und das Quantum einer Kraft an, die bei einer gegebenen Kombination zweier Weltelemente frei wird und deren sichtbare Wirkung von den . . Kräften abhängig ist, mit denen sie sich an der gleichen Substanz begegnet«[1]. Das entscheidende sei, dass aus solchen resultierenden sichtbaren Wir

---

1) Probleme etc. S. 34/35.

kungen der Anteil der beschriebenen Kraft unverkürzt herauserkannt werden kann. Sehen wir einen Gesamtzustand A in einen Gesamtzustand B übergehen, so stehen wir der kausalen Bestimmtheit dieses Vorganges so lange unbelehrt gegenüber, bis wir nicht die Teilursachen ermittelt haben. Besteht A aus a, b, c und B aus α, β, γ, so können wir a für die Folge α verantwortlich machen, indem wir beobachten, dass a auch in anderen Kombinationen, wo b, c nicht vorhanden sind, die Folge d ergibt. Z. B. indem wir »eine Folge B^1 auf A^1 beobachten, wobei A^1 aus a, d, e, B^1 aus α, δ, ε besteht. Wird dieser Erkenntnisweg nun weiter verfolgt, indem auch a und α in Teilvorgänge zerlegt werden, . . . so muss er schliesslich an den Elementen alles Geschehens münden . . .«[1]). Die letzten realen Bewegungen der kleinsten Teilchen sind das allein Wirksame, das allein Reale. Erst durch ihr Zusammenwirken entstehen die komplexen Tatsachen an der Oberfläche der Erscheinungen. — So wird also für *Simmel* der Begriff des Gesamtzustandes zum bloss praktisch methodologisch zulässigen Hilfsbegriff.

Eine vollständige Kritik dieser Auffassung zu geben, ohne ihr eine andere selbständig gegenüberzustellen, ist kaum möglich. Da wir uns aber in unserer Kritik eine selbständige Stellungnahme grundsätzlich versagen müssen, müssen wir es bei andeutenden Hinweisen bewenden lassen und den Schwerpunkt auf jene Kritik legen, die sich aus der Durchführung des *Simmel*schen Kriteriums der einheitlichen Wirkung selbst ergibt.

Simmel stützt die Behauptung, dass das Uebergehen eines Gesamtzustandes in einen andern das Ergebnis der Wirksamkeit vieler spezieller Gesetze, aber nicht selbständig gesetzmässig sei, auf die Notwendigkeit der Zerlegung der Gesamtwirkung in Teilwirkungen, welche wir aussondern können, wenn wir ihre Wirksamkeit auch in anderen Kombinationen beobachtet haben. Durch die Fortsetzung dieses Weges behauptet er, zu den letzten Elementen des Geschehens zu gelangen, einmal ohne zu beachten, dass dadurch notwendig metaphysische Konstruktionen entstehen, und ferner ohne zu beachten, dass von dieser Eventualität der »Fortsetzung« des Weges für unsere Frage auch ganz abgesehen werden kann. Es handelt sich an dieser Stelle wesentlich darum, zweierlei einzusehen:

1) a. a. O. S. 35.

1. *Simmels* Auffassung jener Tatsache der Notwendigkeit der Zerlegung von Veränderungen des Gesamtzustandes in Veränderungen der Teile ist m e t a p h y s i s c h. Denn diese Tatsache hat nicht die Bedeutung, dass in den Teilen die allein reale »Kraft« sitzt, sondern sie bedeutet nur, dass in einem Ganzen in einem Gesamtzustande T e i l e in einheitlicher Kausalverknüpfung erscheinen. D a s s d i e s e T e i l e i n a n d e r e n G e s a m t z u s t ä n d e n i n a n d e r e r K a u s a l v e r k n ü p f u n g e r s c h e i n e n, i s t f ü r d i e U n t e r s u c h u n g d e s e r s t e r e n G e s a m t z u s t a n d e s b e d e u t u n g s l o s, im übrigen aber — selbstverständlich. Schon von diesem Gesichtspunkte aus erscheint jene *Simmel*sche »Fortsetzung« der Zerlegung von zweifelhafter Richtigkeit und Bedeutung. *Simmel* verlegt die Wirksamkeit von »realen Kräften« nur in die »letzten Bestandteile«. »Das einzig Reale sind die Bewegungen der kleinsten Teile und die Gesetze, welche diese regeln«. Die für die Forschung nützlichen Hilfs-Hypothesen und Hilfsbegriffe einfachster Teile werden ihm zum einzig Realen, zum einzig Wirksamen! Alle übrige Wirklichkeit ist also in ihrem Existenzial-Werte degradiert! Hier erscheinen also die allgemeinsten Gesetze (Begriffe) von allgemeinst begriffenen Teilen oder Einfachheiten nicht mehr als Hilfsmittel der wissenschaftlichen Beschreibung, d. h. als Konsequenzen unserer wissenschaftlichen Begriffsbildung, sondern sie werden in anthropomorphistischer Art zum »einzig Realen«, zum F e t i s c h.

2. Von jeder anderen jene letzte, einzig reale Gesetzmässigkeit negierenden Auffassung meint dafür hingegen wieder *Simmel*, dass sie eine d o p p e l t e G e s e t z g e b u n g (nämlich für die Teile u n d für das Ganze) also einen argen A n t h r o p o m o r p h i s m u s in sich schliessen würde. Demgegenüber muss nun einerseits feststehen, dass weder der Begriff der Wechselwirkung noch sonst ein von *Simmel* angegebenes Kriterium jene wenigstens »relativ objektive« Vereinheitlichung des Komplexes, die er selbst wegen der zugegebenen Notwendigkeit der unmittelbaren Erforschung der Komplexe als solcher fordert, zu leisten imstande sein kann, wenn einmal letzte Teile als allein mit »wirklichen Kräften« ausgestattet gedacht werden. Andererseits fragt es sich eben, ob der Begriff selbständiger Gesetzmässigkeit für das Ganze tatsächlich eine s o l c h e Bedeutung haben muss, dass er a n d e r w e i t i g e, »selbständige« Gesetzmässigkeit des »Tei-

les« ausschliesst. Dies wieder nur, wenn man die Kausalität schon als wirkende Kraft in diese »Teile« hineinverlegt hat! Gesetze von Komplexen brauchen, um als selbständig aufgefasst werden zu müssen, bloss den Sinn zu haben, dass die Aussage, die sie darstellen, nicht in den Aussagen der »Elementen«-Gesetze (das sind solche, die die Bedingungen der Teile in anderen Verbindungen betreffen) aufgeht, nicht in diesen enthalten erscheint. Dies braucht eben nicht zu bedeuten, dass sie selbständige »elementare« Wirksamkeiten nicht duldeten, dass diese nun ausgeschaltet schienen. Als eine mystische Schöpfung zeigt sich, wie wir oben schon sahen, die »selbständige Gesetzmässigkeit des Ganzen« nur dann, wenn man sie von der »selbständigen Gesetzmässigkeit der Teile« ableiten muss. Liegt aber der Grund für die eigene Betrachtung der Komplexe in einer neuen einheitlichen Kausalverknüpfung schlechthin, so braucht von einer »selbständigen Gesetzmässigkeit der Teile« gar nicht geredet zu werden, weil diese Gegenüberstellung dann gar nicht interessant erscheint. Sinn und Geltungsanspruch aller Begriffsbildung über Kausalverknüpfung ist in beiden Fällen gleicher deskriptiver Natur. Es ist schon das historische (individuelle) Datum einer neuen Kausalverknüpfung von »Teilen«, das in jeder grundsätzlich unterschiedlichen Gattung von Gesamtzusammenhängen ein grundsätzlich Neues, also selbständig Beschreibbares bedeutet. Denn selbst, wenn wir das Ideal des Erkennens verwirklicht denken, gelangen wir zu keiner Zurückführung, zu keinem Aufgehen der Gesetze von Komplexen in denen von Elementen. Das (historische) Datum eines Gesamtzusammenhanges als solchen muss bei jeder erklärenden (nomothetischen) Betrachtung der Bestandteile unrettbar verloren gehen[1]). Zum Gay-Lussac-Mariotteschen Gesetz z. B. kann sich kein Gesetz von Atombewegungen so verhalten, dass es aus ihm unmittelbar ableitbar, in ihm enthalten wäre, dass es also durch dasselbe je grundsätzlich überflüssig erschiene; denn das Gay-Lussacsche Gesetz beschreibt ein völlig originäres Ereignis. Dieser Hinweis allein genügt zur völligen Entkräftung von *Simmels* Argumentation. Wenn ein gesellschaftlicher Gesamtzustand A in allen seinen Teilen a, b, c . . . von anderen Wissenschaften auf das exakteste nach den Gesetzmässigkeiten derselben

1) Eine anderweitige, im engeren Sinne erkenntnistheoretische Begründung kommt uns hier nicht zu.

erfasst wäre, so wäre damit über den Gesamtzustand A als solchen, d. h. über den spezifischen Kausalzusammenhang, der ihn eben als Gesamtzustand konstituiert, dennoch gar nichts ausgesagt. Denn entweder führt dieser über die Gesetzmässigkeit seiner Teile hinaus noch eine eigene Art Existenz — oder Wissenschaft von Komplexen, speziell Gesellschaftswissenschaft ist als selbständige Wissenschaft unmöglich.

Wäre *Simmel* selbst nur dem von ihm eingeführten Momente der einheitlichen Wirkung der Teile gerecht geworden, so hätte er jene Konsequenz seiner Ausgangsthese von der nur hilfsweisen, praktischen Giltigkeit von Begriffen über Komplexe nicht mehr ziehen dürfen (womit allerdings sein ganzer Gedankengang hinfällig geworden wäre). Denn er hätte schliessen müssen, dass ein Gesetz, welches uns angibt, dass auf den Gesamtzustand A in bestimmter Weise B folgt, zwar die Variation des Teiles (a) (als Aenderungsbedingung) für diesen Uebergang zu B verantwortlich zu machen haben wird, dass jedoch hiefür a durchaus nicht als Teil, der wieder aus Teilen besteht, sondern als absolute Reaktionseinheit erscheint. Denn die Gesetze, nach denen a besteht und sich verändert, erscheinen in jenem Gesetze in einem selbständigen, d. h. grundsätzlich neuen und einheitlichen Zusammenhange, denn dasselbe bezieht sich auf das grundsätzlich neue Datum der Bedeutung von a als Aenderungsbedingung im System A, also auf eine neue einheitliche Kausalverknüpfung in einem Gesamtzusammenhange. Und dann: da nach *Simmel* die Zusammenfassung A erst dadurch gerechtfertigt erscheint, dass in ihr a als Einfaches wirkt, also als eine d. h. einfache Bedingung auftritt, so wird diese auch nicht als selbst Zusammengesetztes, sondern als Einfaches (somit gegenüber ihren Teilen Neues) beschrieben — gemäss der Voraussetzung. Damit ist dann aber die von *Simmel* geleugnete »selbständige Gesetzmässigkeit des Ganzen« wieder eingeführt, denn die »neue Einheit« eines Gesamtzustandes erscheint hier nur als neue gesetzliche Verknüpfung von Teilen, die dann in anderen Verknüpfungen natürlich anders als Teil oder Ganzes auftreten. Daher könnte selbst die erschöpfendste wissenschaftliche Erfassung der Teile a, b, c »an sich« (d. h. eigentlich nur in allen anderen Zusammenhängen, a, r, s ..., a, y, z ... etc.) uns kein Titelchen ihrer Bedeutung für den Gesamtzusammenhang a b c (= A) mitteilen, woraus eine Einordnung letzterer Beschreibung als besonderer in

jene als allgemeinerer als unmöglich, hingegen das Aufstellen neuer, selbständiger Gesetzesreihen für die neuen »Gesamt«kräfte als notwendig sich ergibt.

Es liegt demnach das ganze Problem selbständiger kausaler Sozialgesetze wesentlich darin, ob es einen Gesichtspunkt gibt, von dem aus das durch ein soziales Gesetz Beschriebene als eine (gegenüber den Teilen) neue Einheit aufgefasst werden kann. *Simmel* aber hat diese Einheit, u. zw. als eine einheitliche Wirksamkeit, selbst eingeführt, selbst statuiert! — Dass auch dies nur durch einen kühnen metaphysischen Griff geschah, lässt die Lösung — von *Simmel* allerdings auch nicht vollzogen — unberührt. Es beweist nur, wie *Simmel* sich durch einen Widerspruch mit einem andern Widerspruch — widerspricht!

In der Tat: um trotz der extrem atomistischen Auseinanderlegung alles Geschehens in letztes, einfachstes Teil-Geschehen, wonach es für das Ganze als solches keinerlei Gesetze geben kann (1), eine Gesellschaftswissenschaft zu ermöglichen,

wird die durchgängige Wechselwirkung aller Teile (2) als Kriterium für die wissenschaftliche Brauchbarkeit von Zusammenfassungen zu Komplexen zu Hilfe genommen. Da aber dieses noch durch »Innigkeit« und »Häufigkeit« der Wechselwirkung näher bestimmte Kriterium sich als unbrauchbar erweist,

wird eine einheitliche Wirkung von Komplexen innerhalb umfassenderer Komplexe (3) eingeführt und zum wahren Kriterium erhoben.

Was diese einzelnen Thesen selbst betrifft, so ist davon (wie nachgewiesen):

These 1 unhaltbar, metaphysisch;

These 2 undefiniert eingeführt; metaphysisch verwendet; in ihrem Anspruche und in ihrer näheren Bestimmung unvollziehbar; daher schliesslich beiseite gelassen;

These 3 unabgeleitet und undefiniert eingeführt; in den möglich erscheinenden Ableitungen (und daher in der tatsächlichen Auffassung) metaphysisch.

Was das Verhältnis dieser Thesen zueinander anbelangt:

steht 3 in Widerspruch zu 1; in unklarem Verhältnis zu 2 (d. h. je nach Deutung desselben entweder a) im Verhältnisse mystischer Steigerung, oder b) [als selbständige Schöpfung] offenen Widerspruches);

2 in Widerspruch zu 1, wenn es seinen Anspruch (als Vereinheitlichungsgrund) erfüllen könnte, da dies unmöglich und daher schliesslich beiseite gelassen, 1 gegenüber unmittelbar bedeutungslos; mittelbar aber, als Brücke zu 3, tritt dann das dargetane Verhältnis 2 : 3 und 3 : 1 in Kraft.

Zuletzt erübrigt noch ein besonderer Hinweis auf den Sinn der Bestimmung von komplexen Prozessen als Wechselwirkungsprozessen.

Wenn wir von allen erkenntnistheoretischen und sonstigen Schwächen und Schwierigkeiten dieser Bestimmung in dem Zusammenhange und mit dem Anspruche, mit dem *Simmel* sie einführt, absehen, so geht der Begriff der Wechselwirkung im wesentlichen nur auf die gegenseitige Abhängigkeit mehrerer Grössen. Damit fällt er aber mit dem Begriff des Kausalzusammenhanges überhaupt zusammen. Dieser Zusammenhang sei nun »simultan« oder »succedan«: ein System von Veränderlichen V_1 V_2 . . . hängt so zusammen, dass mit Veränderungen von V_1 auch Aenderungen von V_2 gesetzt sind; V_1 erscheint dann in Bezug auf V_2 als Aenderungsbedingung[1]). Zusammenhang der beiden Veränderlichen heisst also stets gegenseitiger Zusammenhang, und wenn in diesem Momente der gegenseitigen Abhängigkeit das Wesentliche der Wechselwirkung liegt, fällt sie mit dem Begriffe des Kausalzusammenhanges zusammen. Man kann dann allerdings noch den Spezialfall eines Doppel-Kausalverhältnisses, wo beide Grössen V_1 und V_2 durch je gleichzeitige Eigen-Aenderungen einander gegenüber (u. d. h. im System V_1 V_2,) zu Aenderungsbedingungen werden, passend als Wechselwirkung bezeichnen. Z. B. zwei Kugeln, die beide in Bewegung sind und einander treffen, zum Unterschiede von dem Fall, wo nur eine Kugel in Bewegung ist und auf die andere stösst. Die resultierenden Bewegungen sind im ersten Falle das Ergebnis von Aenderungen von V_1 und V_2, im zweiten Falle von Aenderungen von V_1 [2]). Die Zusammengesetztheit dieses Kausalverhältnisses ist aber ein Zufälliges, Nicht-Prinzipielles, dem auch in der Beziehung, in der *Simmel* den Begriff verwendet, keine weitere Bedeutung zukommt. Dass aber die Bestimmung der sozialen Prozesse als kausal verknüpfte einerseits ebenso selbstverständlich als andererseits (im Zusammenhange des gesell-

1) Vgl. *B. Avenarius*, Kritik d. reinen Erfahrung, I. 1888, S. 26.

2) Vgl. *Rud. Willy*, Die Krisis i. d. Psychologie. Leipzig 1899. S. 37.

schaftsbegrifflichen Problems) bedeutungslos ist, braucht nicht weiter ausgeführt zu werden.

Somit sind wir an unserem Beweisziele I_1 und I_2 angelangt:

dass die Bestimmung des Gegenstandes der Sozialwissenschaften als Tatsachen der Wechselwirkung grundsätzlich nur die Frage nach der erkenntnistheoretischen Möglichkeit einer Sozialwissenschaft als selbständiger Wissenschaft betrifft[1]), und daher das eine Wechselwirkung als spezifisch gesellschaftlich dartuende Kriterium erst noch durch einen eigentlichen Gesellschaftsbegriff anzugeben bleibt; und

dass die Konstruktion und Anwendung dieser Bestimmung (der Wechselwirkung) eine widerspruchsvolle und metaphysische ist, *Simmel* selbst also diese erkenntnistheoretische Vorfrage der Sozialwissenschaft nicht gelöst hat.

Dieser letztere Umstand wäre für unsere Kritik nur dann von entscheidender Bedeutung, wenn wir selbst die erkenntnistheoretische Möglichkeit einer kausalen Sozialwissenschaft verneinen würden. Da dies nicht der Fall ist, erscheint es in diesem Zusammenhange nicht ausschlaggebend, ob die erkenntnistheoretische Rechtfertigung der Wissenschaft von Gesamtzuständen im gegebenen Falle gerade eine glückliche war oder nicht.

II.

Somit ist das in seiner Eigenschaft als Komplex (Gesamtzustand) durch die Wechselwirkung in seiner wissenschaftlichen Erforschbarkeit — gleichviel mit welchem Erfolge — verständlich gemachte und bestimmte noch in seiner Eigenschaft als Gesellschaftliches näher zu bestimmen. Es entsteht jetzt erst die Frage: wodurch werden Komplexe als spezifisch gesellschaftliche konstituiert? Daher tritt erst jetzt die eigentliche Aufgabe einer Kritik des Gesellschaftsbegriffes dieser Gruppe an uns heran, denn erst jetzt handelt es sich um das Kriterium, das eine Wechselwirkung als spezifisch gesellschaftlich bezeichnen soll.

Simmel hat, wie uns bekannt, dieses Kriterium durch eine nähere Bestimmung der in Wechselwirkung befindlichen Einheiten

---

1) Dies wird *Simmel* selbstverständlich zugeben, kaum aber alle der Autoren, die zu dieser Gruppe gehören. Man trifft da manchmal auf die unklare Vorstellung, als ob mit der Bestimmung des Gesellschaftlichen als Wechselwirkung bereits der formale Begriff desselben bezeichnet wäre.

gegeben: es ist die Wechselwirkung psychischer Einheiten, welche das Gesellschaftliche konstituiert [1]).

Woher ist diese Bestimmung genommen oder abgeleitet, und wie ist sie gerechtfertigt? (II/1).

Simmel gelangt zu ihr, indem er davon ausgeht, dass jede Wissenschaft solche Komplexe als ihre Einheiten (Elemente) betrachtet, welche für sie als Einheiten wirken. Demgemäss, meint er, »kommt es auch für die soziologische Betrachtung nur sozusagen auf die empirischen Atome an, auf Vorstellungen, Individuen, Gruppen, die als Einheiten wirken, gleichviel, ob sie an und für sich noch weiter teilbar sind« [2]). Zwar ist die Gesellschaft keine absolute Einheit, kein in sich geschlossenes Wesen; daher kann nicht etwa aus dem Charakter der Gesellschafts-Einheit sich die Beschaffenheit der Teile ergeben, »sondern es finden sich Beziehungen von Elementen, auf Grund deren dann erst die Einheit ausgesprochen werden darf« (Soc. Diff. S. 14). Dass es aber gerade »Vorstellungen, Individuen, Gruppen« sind und nicht auch anderes, welche jene Wechselbeziehung, die wir Gesellschaft nennen, konstituieren, das hat *Simmel* dargetan. Vielmehr sind die Begriffe »soziologische Betrachtung« und »Gesellschaft« — aus denen her in dem angezogenen Gedankengang der Grund für die blosse Inbetrachtziehung »psychischer« Einheiten entnommen erscheinen könnte — hier undefiniert eingeführt, selbst

---

1) Dass der Begriff einer Wechselwirkung psychischer Einheiten notwendig die Annahme selbständiger psychischer Kausalität in sich schliesst, und dass diese Annahme wieder erkenntnistheoretisch sehr strittig und schwierig ist, sei hier nur festgesellt.

Ausserdem sei darauf hingewiesen, dass nicht alle der hierher gehörigen Autoren den Begriff strenge auf die Wechselbeziehung zwischen Individuen beschränkt haben. So vor allem *Schäffle*, der Güter und Individuen als Elementarbestandteile des sozialen Körpers unterscheidet. (Vgl. den nachfolg. Artikel.) Aehnlich *de Greef*, der als die beiden sozialen Elemente »population« und »territoire« erklärt (vgl. Les lois sociologiques. 1893, S. 75, ferner Introduction à la sociol. I. 1886). Schliesslich aber scheidet dieser doch die Lehre von den äusseren Bedingungen der Gesellschaft als »Mèsologie«, von der eigentlichen Soziologie aus, indem er sie als Vorstufe derselben erklärt. Dies geschieht bei *Schäffle* nicht. Ferner haben mehr oder weniger strenge oder nur gelegentlich auch *v. Lilienfeld*, *Spencer* und *Worms* Naturstoffe etc. mit zum sozialen Organismus gerechnet. Vgl. über diese Unterscheidung z. B. *Worms*, Organisme et société. 1896. S. 51 ff. (wo *Worms* gegen dieselbe polemisiert; später aber verfällt er, wie ihm *P. Barth* [a. a. O. S. 161] richtig nachgewiesen hat, selbst in diesen »Fehler« [S. 201]).

2) Soc. Diff. S. 14; ähnlich »Philosophie d. Geldes«, S. 143/145.

hypothetisch, d. h. also es ist das zu Bestimmende schon vorausgesetzt.

Diese, methodisch gesehen, aus der Pistole geschossene, souverän eingeführte Bestimmung des Sozialen als Wechselwirkung psychischer Einheiten, ist aber auch an sich, d. h. als materielle Bestimmung schlechthin (von deren sonstigen Anspruch im Zusammenhange des Problems abzusehen ist) durchaus nicht unanfechtbar. (II/2).

Es ist nämlich die (z. B. auch von *Tarde* u. a. gezogene) unmittelbare Konsequenz dieser Bestimmung die, dass zwischen den wechselseitigen Abhängigkeiten von bewussten Wesen untereinander (Mensch zu Mensch) und jenen von bewussten Wesen und nicht-bewussten (Mensch zur Natur) ein unüberbrückbarer, prinzipieller Unterschied angenommen wird. Wir wollen diese Behauptung an den Ausführungen *Kistiakowski*s eines Schüler's *Simmel*s, die u. E. ohne Bedenken als ganz im Geiste der *Simmel*schen Konzeption hingenommen werden dürfen und müssen, illustrieren und prüfen[1]). Bei *Kistiakowski* heisst es: ». . . die Gesellschaft im Sinne der psychischen Wechselwirkung ruft im Bewusstsein des einzelnen psychische Zustände hervor, die vollständig heterogener Natur sind und deren Gesamtheit ein besonderes Gebiet der spezifisch sozialen Funktionen ausmacht« [2]). Es sind neue, selbständige Erscheinungen, d. h. es besteht zwischen individual- und sozialpsychischen Erscheinungen ein prinzipieller Gegensatz, (was auch das Aufrechterhalten je verschiedener Gesetzesreihen erfordert[3]). »Wenn man nämlich den Menschen als bewusstes Wesen von dem Rest der Natur prinzipiell unterscheidet, so muss man auch in der Einwirkung eines anderen bewussten Wesens auf ihn ein ganz neues prinzipiell verschiedenes Element gegenüber der Wirkung aller sonstigen Eindrücke erblicken. Denn

1) *Simmel* selbst führt prinzipiell eine andere, gleich zu erwähnende Auffassung, gelegentlich aber auch die angeführte durch. Letzteres z. B., sofern die Wechselbeziehungen zu Individuen niemals solche zur Natur zur Seite gestellt werden, spez.: Philosoph. d. Geldes S. 143/45, Soz. Diff. S. 13/15. Das Problem der Soziol. S. 273, 276 u. s. w.

2) Gesellschaft u. Einzelwesen. Eine methodologische Studie. Berlin 1899. S. 50.

3) Es bestehen ihm die Gesetze der Komplexe neben denen der Elemente selbständig fort. Hier ist also *Kistiakowski* konsequenter als *Simmel*. Vgl. a. a. O. auch S. 45 ff.

ein fremdes Gefühl oder ein fremdes Wollen wirkt auf uns völlig anders als eine Naturerscheinung . .«[1]). Dieser Unterschied zeige sich weniger deutlich hinsichtlich des Gefühls, als hinsichtlich der Einwirkungen eines Willens auf den andern. »Der Mensch allein kann zielbewusst wollen und handeln. Deshalb verhält sich der menschliche Wille gegen die Natur immer und ausschliesslich bejahend, wenn der Mensch hinter ihr nicht ein lebendiges bewusstes Wesen herausfühlt, wie das durch die animistischen Vorstellungen . . . verursacht wird. Im Gegensatz dazu kann ein Mensch gegenüber einem anderen Menschen seinen Willen vollständig verleugnen. Wenn er z. B. die Befehle eines andern ausführt, so ist sein Wille gleich dem Willen des Befehlenden geworden. Jede Unterordnung . . . ist darauf begründet und wäre vollständig unerklärbar, wenn der menschliche Wille sich in dem sozialen Zusammenhang so verhielte, wie er sich gegen die unbewusste Natur verhält«. (S. 51/52).

Hier wird also das Problem der Unterschiedlichkeit der Beziehungen von Mensch zu Mensch und Mensch zur Natur gelöst, bevor es noch gestellt ist: Der Mensch wird als bewusstes Wesen prinzipiell von der übrigen Natur unterschieden und d e s w e g e n sollen die Einwirkungen der anderen bewussten Wesen von den Einwirkungen der Natur s o verschieden sein, dass jene bewussten Einwirkungen den Natureinwirkungen gegenüber ein Spezifikum bilden, das Reich des Sozialen konstituieren. Mithin kommt es gar nicht zu einer Fragestellung nach den Unterschieden beider Beziehungen, noch weniger zu einer wirklichen Untersuchung dieser Unterschiede; diese werden vielmehr aus jener dekretierten Sonderstellung des Menschen heraus allein gerechtfertigt, d. h. herauseskamotiert. — Selbst wenn nämlich jene statuierte prinzipielle Unterscheidung des bewussten Wesens Mensch »von dem Rest der Natur« angenommen wird, so bricht schon der Umstand die Gültigkeit des daraus gezogenen Schlusses, dass diese Verschiedenheit j e d e n f a l l s n i c h t e i n e s o l c h e ist, dass nicht auch Einwirkungen der Natur auf den Menschen stattfänden. D e n n i n d e m d i e s e p r i n z i p i e l l e V e r s c h i e d e n h e i t e i n e z w e i f a c h e B e z i e h u n g (zu Bewusstem und Nicht-Bewusstem) z u l ä s s t, k a n n s i e s c h o n k e i n e n E r k e n n t n i s g r u n d m e h r f ü r d i e E i g e n a r t i g k e i t d e r e i n e n o d e r a n-

1) a. a. O. S. 50/51; im Original nicht gesperrt.

deren Beziehung bilden; sie beweist nichts und widerlegt nichts. — Was sodann *Kistiakowski* über die spezifische Wirksamkeit des Willens sagt, ist deutlich genug unrichtig. Werden die Handlungen eines Menschen, seine Aeusserungen der Umwelt gegenüber von den übrigen psychischen Daten losgelöst, so kommt gerade ihnen gegenüber bloss ein mechanischer Gesichtspunkt in Betracht. Die Unterordnung unter den Willen ist dann als Zwangserscheinung zu begreifen, d. h. es stellt sich alles von aussen kommende, siegende Motive in uns in Bewegung Setzende unterschiedslos als Aenderungsbedingung schlechthin dar. Ein plötzlicher greller Lichtreiz, der mein Auge trifft und mich »zwingt«, mich abzuwenden, ein Gegner, der mit erhobener Waffe oder (was dasselbe ist) durch befehlende Worte mich zum Gehorsam »zwingt« — alle diese Fälle kennzeichnen sich durch eine gleiche Art von Zwangserscheinung, in dem Sinne, dass jemanden zwingen, etwas zu tun, heisst, Motive in ihm in Bewegung setzen, die stärker sind als die Motive, die ihn davon abhalten würden [1]).

Der statuierte prinzipielle Gegensatz von Beziehungen zu Bewusstem und Nicht-Bewusstem erscheint also, sofern er einen Sozialbegriff begründen soll, sicherlich unbeweisbar.

Die Bestimmung sozialen Geschehens als Wechselwirkung psychischer Einheiten kann aber auch so aufgefasst werden, dass selbst bei Beziehung des Individuums zur Natur psychische Wechselwirkung insoferne vorliegt, als es bloss psychische Einheiten im Sinne von Teil-Vorgängen innerhalb des Individuums sind, die hier in Wechselbeziehung zueinander treten (Vorstellungen, Gefühle etc.). Es ist ein Spiel der Motive schlechthin. Diese viel tiefere Auffassung ist tatsächlich die *Simmel*s. So fasst er die Wirtschaft als Wechselwirkung in der Grundform des Tauschaktes. D. h. der Tauschakt, diese primitive Tatsache der Wirtschaft ist ihm ein Prozess der Wechselbeziehung zwischen psychischen Einzelkräften des Individuums u. zw. ein [Opfer-] »Ausgleichungsprozess zwischen zwei subjektiven Vorgängen innerhalb des Individuums« [2]).

---

1) Dieser Begriff von Zwang bei *Dilthey* (Einleitung i. d. Geisteswissenschaft I. 1883, S. 84), *Ihering* (Zweck im Recht. I. 1877, S. 239) u. a.

2) Dieser Begriff des Tauschaktes ist auch für die isolierte Wirtschaft gültig und konstitutiv. Auch der isolierte Wirt muss abwägen, ob ein bestimmtes Produkt einen bestimmten Arbeitsaufwand etc. rechtfertigt. Dies ist prinzipiell derselbe Vor-

Die Konsequenz dieser Auffassung ist nun die, dass entweder alle äusseren Einwirkungen prinzipiell einander gleich gesetzt werden, wobei aber dann von einer eigentlichen Wechselbeziehung zwischen Individuen nicht gesprochen werden kann, sondern nur von Einwirkungen der »Natur« schlechthin, als deren Spezialfälle u. a. menschliche Individuen erscheinen. Eine unmittelbare psychische Wechselwirkung zwischen Gruppe und Gruppe wäre dann völlig unklar. Als »empirische Atome« der Gesellschaft könnten in diesem Falle nicht »Vorstellungen, Individuen und Gruppen« erscheinen, wie *Simmel* will, sondern nur Vorstellungen, d. h. subjektive Vorgänge: die beiden andern müssten als Spezialfälle dieser subjektiven Vorgänge nachgewiesen werden. Würde man diese Konsequenz ablehnen, so verbliebe nur dennoch jene (wie sich zeigte unhaltbare) Annahme prinzipieller Verschiedenheit der Beziehungen »Mensch zu Mensch« und »Mensch zur Natur«, um so der vermeintlichen grundsätzlichen Verschiedenheit der in beiden Fällen zur Entwicklung gelangenden Erscheinungen gerecht zu werden. Die erste obige Konsequenz (prinzipielle Gleichheit aller »Einwirkungen«) widerspricht dieser letzteren Meinung; diese aber widerspräche dann wieder der von *Simmel* gelegentlich der Begriffsbestimmung der Wirtschaft durchgeführten Auffassung vom Sozialen als psychische Wechselwirkung innerhalb des Individuums.

Wir haben diese Eventualitäten und Konsequenzen nicht näher zu verfolgen. Es genügt festzustellen, dass die Bestimmung des Sozialen als Wechselbeziehung psychischer Einheiten jedenfalls eine auch materiell unzulängliche und schwankende Bestimmung darstellt. Aber noch mehr. Diese Bestimmung kann ihrem Sinne nach kein selbst einen Sozialbegriff konstituierendes Element bedeuten, sondern höchstens eine vorläufige Abgrenzung, eine provisorische Einschränkung des zur Charakterisierung als gesellschaftlich In Betracht-Kommenden, d. h.

gang, wie die beim zweiseitigen Tausche vor sich gehende Wertung dessen, was man hingibt, gegen das, was man erhält. (Philos. d. Geldes, S. 34.) Der isolierte Wirt verhält sich also genau so, wie der im Verkehre tauschende: »nur dass sein Kontrahent nicht ein zweites wollendes Individuum ist, sondern die natürliche Ordnung ... der Dinge ... Seine Wertrechnungen sind generell genau dieselben, wie beim [zweiseitigen] Tausch. Für das wirtschaftende Subjekt als solches ist es sicherlich vollkommen gleichgültig, ob es in seinem Besitze befindliche Substanzen oder Arbeitskräfte in den Boden versenkt oder einem andern Menschen hingibt ...« (Philosophie d. G. S. 34; vgl. S. 32 ff.)

mittels eines bestimmten Kriteriums erst noch zu charakterisierenden Gebietes (III/3). Dies erweist sich hauptsächlich zweifach:

Einmal ist nicht alles wechselbeziehliche Geschehen zwischen »psychischen Einheiten« gleichzeitig sozialwissenschaftlich und psychologisch erfassbar. Z. B. kann der isolierte Tauschakt allerdings psychologisch als bestimmte Assoziationsfolge u. s. w. und gleichzeitig sozialwissenschaftlich als Opferausgleich oder Tausch charakterisiert werden; es ist aber nicht ersichtlich, wie dies durchwegs der Fall sein könnte. Wie etwa das Auftreten einer leisen Stimmung, eines Unbehagens u. s. w., das keine Handlung auslöst, neben der psychologischen Erfassung noch Raum für eine sozialwissenschaftliche bieten könnte, ist nicht abzusehen. Die Wechselwirkung, der Kampf verschiedener Motive, der dabei vorliegen mag, kann z. B. auch nicht als »Tausch«, der doch nach *Simmel* nur ein einfacher Ausgleichungsprozess zwischen subjektiven Vorgängen ist, aufgefasst werden. Denn die Ausgleichung braucht z. B. gar nicht einzutreten, wie etwa, wenn ein solches Erlebnis infolge einfacher Ablenkung der Aufmerksamkeit (vielleicht durch Auftreten eines heftigen Schmerzes o. dgl.) jähe Beendigung erfährt.

Sodann aber wird ausschlaggebend, selbst wenn die bisherige Erwägung unzutreffend wäre, folgender Umstand: die Psychologie beschreibt dieselben Vorgänge »psychischer Wechselwirkung«, von denen z. B. beim Tauschbegriffe die Rede ist, dennoch nicht als »Tausch«, sondern in grundlegend anderer Weise, nämlich als Assoziation, Motivation, Kontrast u. s. w. Nun soll aber der Begriff des Sozialen gerade angeben, worin die Eigenart sozialer Tatsachen, oder nach *Simmel* ausgedrückt: psychischer Wechselbeziehung als sozialer besteht — was jedoch, wie klar ersichtlich, die *Simmel*sche Bestimmung grundsätzlich nicht leistet und grundsätzlich nicht zu leisten vermag.

Dieselbe wird namentlich dadurch grundsätzlich unfähig, den Begriff des Sozialen zu konstituieren, dass die Wechselbeziehung psychischer Einheiten auf alle Bewusstseinsvorgänge des Individuums erweitert wird. (Wenn dies nicht der Fall wäre, wäre sie überhaupt materiell ganz ärmlich und noch unrichtiger.) Denn nun besagt sie nichts mehr, als dass überhaupt ein psychisches Geschehen es ist, was die Welt des So-

zialen ausmacht. Dass sich dieses Geschehen als Wechselwirkungsvorgang (scheinbar oder tatsächlich) darstellt, heisst, wie wir schon sahen, nichts anderes, als dass es ein kausal bestimmtes ist, nach kausalen Gesichtspunkten in der wissenschaftlichen Beschreibung geordnet werden kann. *Simmels* Definition des Sozialen wäre dann mit anderen Worten: Soziales Geschehen ist kausal verknüpftes psychisches Geschehen[1]). Dass nun diese Definition nicht einmal ihrer formalen Beschaffenheit nach den Begriff des Sozialen vorstellen kann, wird hier noch klarer. Denn der erste Teil derselben (kausale Verknüpfung) ist nichtssagend, weil die Möglichkeit der kausalen Auffassung der zu beschreibenden Tatbestände ohnedies Voraussetzung aller Forschung ist. Der zweite Teil aber, die Bestimmung als psychischen Charakter ist für einen Sozialbegriff gleichfalls nichtssagend, weil jene Bestimmung (gleichgültig, ob sonst brauchbar oder nicht) ihrem Sinne nach keine Bestimmung von Prozessen als sozialer vorstellt; denn sie lehrt nicht einmal den spezifischen Unterschied der sozialwissenschaftlichen von der psychologischen Betrachtung, die ja auch psychisches Geschehen zu ihrem Gegenstande hat. *Simmels* Bestimmung ist ihrem Sinne nach zuhöchst geeignet, ein Tatsachengebiet, das für die (noch erst vorzunehmende) Charakterisierung als sozial in Betracht kommt, vorläufig dadurch abzugrenzen, dass sie andere Tatsachengebiete ausschliesst, die (gemäss irgend einem hypothetischen Begriff vom Sozialen, den ja jeder, für den das Problem existiert, haben muss) für das Soziale gar nicht mehr in Betracht kommen können [2]).

---

1) Hinsichtlich aller i. e. Sinne erkenntnistheoretischen Schwierigkeiten dieses Sozialbegriffes, wie: psychische Wechselwirkung, und überhaupt psychologische Kausalität, Möglichkeit oder Notwendigkeit teleologischer Betrachtungsart dieses rein psychischen Geschehens etc. mag es genügen, hier auf die bei *Stammler* erfolgten Erörterungen dieser Probleme zu verweisen. Vgl. oben 1904, S. 491 ff.

2) Ein wenigstens seinem formalen Sinne nach wirklicher Sozialbegriff ist z. B. damit gegeben, dass die als Nachahmung charakterisierbaren psychischen Wechselbeziehungsprozesse als soziale von den übrigen abgesondert werden. Sozial ist dann alles psychische Geschehen, das sich als Nachahmung charakterisieren lässt. Und Gesellschaft ist dann überall, wo Nachahmung gegeben ist. Dies ist *Gabriel Tardes* Definition des Sozialen: »la société c'est l'imitation«, oder, wie seine Begriffsbestimmung in anderer Formulierung lautet: la société est »une collection d'êtres en tant qu'ils sont en traine de s'imiter entre eux ou en tant que, sans s'imiter actuellement, ils se ressemblent et que leurs traits communs sont des copies anciennes d'un même modèle.« (Les lois de l'imitation. 1. A. S. 73.) — Der Grundfehler des Gedankens

Stellt demnach *Simmels* Gesellschaftsbegriff nicht einmal einen bloss materiell unzulänglichen oder unwahren (wie z. B. der *Tardes*), sondern überhaupt keinen Gesellschaftsbegriff dar, so ist

---

*Tarde*s ist der, dass die Nachahmung schon deswegen nicht das konstitutive Prinzip des Sozialen sein kann, weil sie ihrer Natur nach stets Nachahmung von etwas u. zw. von etwas Erfundenem sein muss. Es müssten daher die Geschehnisse des Erfindens, um gleichfalls als soziale Tatsachen begriffen zu werden (denn das ist eine Forderung der Wirklichkeit, sozusagen der Billigkeit), als Spezialfall der Nachahmung aufzufassen sein. Da aber Schöpfung eben das gerade Gegenteil von Nachahmung ist, ist dies natürlich unmöglich. *Tarde* selbst konstatiert diesen Widerspruch bloss, statt ihn zu beseitigen, oder die prinzipielle Sonderstellung der Nachahmung sonst zu erklären. Er erklärt Erfindungen für glückliche Einfälle, die im Momente ihrer Entstehung dem gesellschaftlichen Leben entrückt sind. »Pour innover, pour découvrir . . . l'individu doit échapper momentanément à sa société. Il est supra-social, plutôt que social, en ayant cette audace si rare!« (a. a. O. S. 95).

Tardes Denken ist bei aller Originalität, feiner Beobachtung und heuristischem Reichtume dennoch einigermassen phantastisch und sprunghaft, ja in methodologisch-erkenntnistheoretischer Hinsicht undiszipliniert zu nennen. Daher ist eine streng prinzipiell erkenntnistheoretisch-methodologische Auseinandersetzung mit ihm schwer möglich. *Tarde* ist in der Philosophie Neu-Leibnizianer. Das gesellschaftliche Leben wird ihm nicht durch die Wirksamkeit von Naturgesetzen, sondern ganz von menschlichen Willen und Intelligenzen geordnet. Es scheint einerseits ein Reich der Freiheit, andererseits doch der psychologischen Kausalität, das Gegenstand der soziologischen Untersuchung ist. Manchmal kommt sogar — im Widerspruche mit seiner sonstigen Ablehnung alles Naturgesetzlichen im Reiche des Sozialen — die naturgesetzliche Bestimmtheit von Rasse und Milieu zur Geltung. Besonders in seiner »logique sociale« geht philosophisch alles drunter und drüber. Hier sucht er an die Stelle der abgelehnten Naturgesetze des Sozialen die Gesetze des gesellschaftlichen Syllogismus zu setzen. Da erklärt er z. B. den Ruhm für die oberste Kategorie der sozialen Logik — gleich dem Bewusstsein in der individuellen Logik —, weshalb ohne ihn nicht einmal Nachahmung möglich wäre (wie allerdings auch umgekehrt)! —

Im übrigen liegt es auf der Hand, dass die Nachahmung (die er übrigens psychologisch nur sehr mangelhaft, nämlich als hypnotischen Vorgang [Somnambulismus] bestimmt hat), nicht das Interpsychische — d. i. nach ihm der Gegenstand der Soziologie — erschöpfen kann. Sie kann nicht die ausschliessliche Grundlage und Grundform der Wechselbeziehungen der Individuen abgeben, weil aus ihr unmöglich alle anderen gesellschaftlichen »psychischen Funktionen« abgeleitet werden können. Z. B. schon nicht die Wertungserscheinung. Von *Tardes* Schriften seien erwähnt: Les lois de l'imitation, 3. éd. Paris 1900; La logique sociale, 2. éd. Paris 1898; Les lois sociales, 2. éd. Paris 1898; hinsichtlich seines philosophischen Standpunktes: Les monades et la science sociale. Revue internationale de Sociologie, 1893. Von Schriften über *Tarde* seien hier angeführt: *F. Tönnies*, Philosoph. Monatshefte, Bd. XXIX. S. 291—309 (Besprechung von »Les lois de l'imitation«); *Eveline Wróblewska*, Die gegenwärtige soziologische Bewegung in Frankreich mit bes. Rücksicht auf Gabriel Tarde« im Archiv f. Gesch. d. Philosophie, 1896. S. 497 ff.; *Bouglé*, »Les sciences sociales en Allemagne«, 1896. S. 146 ff.; *Vierkandt*, »G. Tarde u. d. Bestrebungen d. Soziologie«, Ztschr. f. Sozialwissensch. 1899. II. S. 560 ff.

es auch unzweifelhaft, dass er die erkenntnistheoretisch-methodologischen Bedingungen, die ein formaler Sozialbegriff zu erfüllen hätte, in keiner Weise zu erfüllen imstande ist. Ebenso wenig natürlich die eines materiellen Gesellschaftsbegriffes. Denn was seinem Sinne nach kein formaler Gesellschaftsbegriff, keine Charakteristik der »gesellschaftlichen Substanz«, kein Kriterium des Gesellschaftlichen ist, kann natürlich auch keine materielle Ableitung der gesellschaftlichen Inhalte leisten (II/4). Dies zeigt sich dann auch überall, wo Versuche hiezu gemacht wurden. So bei *Schäffle*, dem zwar die biologischen Analogien, nicht aber sein formaler Sozialbegriff einen wesentlichen Dienst zum Entwurfe eines Systems der gesellschaftlichen Inhalte zu leisten vermochten. Ja *Schäffle* musste diesen Sozialbegriff — in der Unterscheidung physischer und psychischer Elementarbestandteile der Gesellschaft — sogar tatsächlich aufgeben, um für induktive Arbeit freie Bahn zu erlangen. (Vgl. den späteren Art.). Ebenso bei *Kistiakowski*, an dessen Versuch der Ableitung eines materialen Gesellschaftsbegriffes unser Urteil anmerkungsweise noch näher belegt und illustriert werden mag[1]).

---

1) *Kistiakowski* bietet ein Stück Durchführung in der Richtung eines materialen Gesellschaftsbegriffes hin, indem er eine Verhältnisbestimmung des durch den *Simmel*schen Gesellschaftsbegriff (in einem gewissen engeren Sinne) unmittelbar bezeichneten Teiles der Erscheinungen der sozialen Gemeinschaft zur Gesamtheit dieser Erscheinungen unternimmt. Für dieses Unternehmen kann, da es im übrigen selbständig ist, allerdings nicht *Simmel* selbst, wohl aber der zu Grunde liegende Gesellschaftsbegriff verantwortlich gemacht werden. Nämlich insbesondere dafür, dass der Sinn der Bestimmung »psychische Wechselbeziehung sozialer Einheiten« wegen ihrer Unzulänglichkeit und Allgemeinheit auch so gefasst werden kann, dass damit bloss ein, anderen Teilsystemen des Gesamtsystems gesellschaftlicher Erscheinungen gleichwertiges Teilsystem bezeichnet erscheint. Ist dies der Fall, so erscheint diese Begriffsbestimmung nicht mehr als Bezeichnung der Erscheinungen menschlicher Gemeinschaft überhaupt, sondern nur eines Teilgebietes derselben. Sie ist dann ihrem eigenen Anspruche nach kein allumfassender Gesellschaftsbegriff. Vielmehr wird dann (bei *K.*) die Möglichkeit eines solchen überhaupt abgelehnt, und das Wort »Gesellschaft« nur als Sammelname für grundsätzlich eigentlich ganz verschiedene Erscheinungen zugelassen!

Kistiakowski geht in dem Versuche der Auseinanderlegung der die »menschliche Gemeinschaft« ausmachenden Erscheinungsgesamtheit in selbständige Reihen von der Annahme einer prinzipiellen Kompliziertheit dieser vorgefundenen Erscheinungsgesamtheit aus. Es sind viele soziale Gesetze gleichzeitig in der Gemeinschaft wirksam. Z. B. kann die Bildung der Stände nicht durch eine einzige Kausalreihe, etwa geistige Ueberlegenheit der Emporkommenden erklärt werden. (Gesellsch. u. Einzelwesen, S. 44). Daraus folgert er — noch gestützt auf die Natur des logischen

III.

Stellt nach alledem *Simmels* Begriffsbestimmung gar keinen wirklichen Gesellschaftsbegriff vor, so muss sie natürlich von

---

Denkprozesses, der stets auf die Isolierung heterogener Elemente geht (61 ff.) — dass der »Komplex heterogener Erscheinungen, welcher die konkrete Vorstellung der Gesellschaft im weitesten Sinne ausmacht«, in mehrere in sich homogene, einander gegenüber aber prinzipiell heterogene Reihen auseinanderfallen müsse (a. a. O. S. 54 u. ö.). Im besonderen findet er, dass sie in zwei solche logisch homogene Reihen zerfällt: Staat und Gesellschaft i. e. S. (S. 56 ff. bes. S. 70/71). Der Staat ist ein hinsichtlich seiner rechtlichen, normativen Natur, seiner Aufgabe u. s. w. zu Bestimmendes (60, 67 f. u. ö.). Sieht man nun von der staatlichen, äusserlich organisatorischen Bestimmtheit der sozialen Gemeinschaft ab, so erübrigt nur noch die Gesellschaft im eigentlichen oder engeren Sinne, d. i. »eine Gesamtheit der Menschen ohne Rücksicht auf Regeln und Normen, die jedoch durch einen sozial-psychischen Prozess zu einer Einheit verbunden sind.« (72.) *Kistiakowski* gewinnt diese entscheidende Folgerung, dass die Gesellschaft i. w. S. in die beiden homogenen Reihen von Staat und Gesellschaft i. e. S. zerfällt, indem er davon ausgeht, dass der Zweck nicht nur der Inbegriff des Rechtes, sondern überhaupt des gesellschaftlichen Lebens im juristischen Sinne sei *(Ihering)*. Von da aus wird folgendermassen geschlossen: »Wenn aber das äusserlich organisierte Zusammenleben der Menschen im Staate durch die verschiedenen Modifikationen der zweckmässigen Tätigkeit erschöpft wird, so bleiben hinter den abgelösten Zwecken und Bestrebungen, die in den äusseren Regeln formuliert werden, noch die Menschen selbst mit ihrem psychischen Leben und ihrer Wirkung auf einander« (70/71; i. Original nicht gesperrt). Es ist klar, dass zwischen diesem »wenn aber« und »so« nichts diesen Schluss Rechtfertigendes liegt. Wenn nämlich auch »das äusserlich organisierte Zusammenleben der Menschen im Staate durch die verschiedenen Modifikationen der Zwecktätigkeit erschöpft wird«, so folgt daraus sicherlich nicht, dass Staat und Gesellschaft einander als heterogene Reihen gegenüberzustellen sind, denn mit der »Ablösung« der Zwecke und Bestrebungen — worunter die Formulierung, Vergegenständlichung zu äusseren Regeln gemeint ist — bleibt von den gegebenen Tätigkeiten gar nichts mehr übrig; es »verbleibt« kein psychisches Leben und Wirken aufeinander, denn damit würde dieses in sich nicht nur sinnlos, inhaltlos, sondern auch sachlich unmöglich. Es bleiben dann eben keine Bewusstseinserscheinungen, Handlungen der Menschen mehr übrig. Wie von einer individuellen Bestrebung nichts mehr erübrigt nach einer gedachten »Ablösung« des Zweckes, wie diese dadurch als psychisches Geschehen zur Denkunmöglichkeit wird (u. zw. auch dann, wenn der Wertbegriff nicht nach Analogie mit einem anthropomorphistischen Kraftbegriff gedacht wird [vgl. o. bei *Stammler* bes. S. 491 ff.]), so auch das aus solchen zusammengesetzte soziale »psychische Wirken« auf einander. Hierin hat vielmehr *Stammler* Recht. Davon, dass alles soziale Geschehen Zwecksetzung ist, dürfen wir analytisch niemals absehen. Es fragt sich nur, wie diese Tatbestände wissenschaftlich zu erfassen sind. Die »Ablösung« oder Abstrahierung der Zwecke ist ein unvollziehbarer Gedanke. Daher kann niemals in einem solchen Sinne, wie *Ki-*

vorneherein unfähig erscheinen, eine Prämisse für die Problemstellung der Soziologie abzugeben. Die Definition der Soziologie, die *Simmel* scheinbar daraus abgeleitet hat, ist tatsächlich gar nicht ihm entnommen. (Daher können auch die anderen Vertreter dieses Gesellschaftsbegriffes nicht für die *Simmel*sche Scheinableitung des Problems der Soziologie verantwortlich gemacht werden, wohl aber gilt auch für sie, generell, die Unableitbarkeit einer zureichenden Problemstellung aus

---

stiakowski es tut, zwischen sozialer Norm-Wissenschaft (Staats- u. Rechtswissenschaft, Ethik, Aesthetik und Logik) und sozialer Seins-Wissenschaft unterschieden werden. *Kistiakowski* meint, dass sich die Normen als selbständige Produkte menschlicher Zwecksetzungen ergeben, als letzte Glieder einer sozialpsychischen Kausalreihe, welche aber vermöge ihrer veränderten teleologischen Natur selbst nicht mehr sozialpsychisch sind, dadurch diese Kausalreihe unterbrechen. Die unabweisbare Konsequenz wäre aber, alle sozialen Tatsachen, die uns als vergegenständlichte, objektivierte entgegentreten, da sie ja alle Endprodukte eines sozialpsychischen Prozesses sein müssen, als »abzulösende« Normen dem »übrigbleibenden« gegenüberzustellen. Die Preistatsache z. B. ist ein solches letztes Glied eines sozialpsychischen Prozesses. Die verlangte Gegenüberstellung wird hier sofort gegenstandslos und unvollziehbar. Der Grund dieses Widerspruches liegt darin, dass das Moment der Normierung oder Regelung bereits in jedem Quäntchen psychischen Prozesses, in jeder blossen Gültigkeit d. h. Wirksamkeit eines Motives im Individuum vorhanden ist; es ist das Moment des Zwanges, des Herrschens, des Siegens. Indem ein bestimmtes Motiv in uns bestimmend wird, verhält es sich den anderen Motiven gegenüber als Norm. Wird eine solche »Norm« (d. h. ein Imperativ ausschliesslich als solcher, in seiner spezifischen Funktion gedacht) von aussen her gesetzt, so ist der Prozess gleichfalls kein anderer, als der eines Wirksam-Werdens, Bestimmend-Werdens eines Motives. Diese »teleologische Natur« solcher »letzter Glieder« kann also die sozialpsychische Kausalreihe aus dem Grunde nicht unterbrechen, weil sie ihr auf der ganzen Linie schon anhaftet, ihr von je wesentlich ist; sie kommt nicht erst an einem bestimmten Punkte, wie aus den Wolken geschneit, zum Durchbruche. Was an jeder individual- und sozialpsychischen Tatsache bereits ihrem Begriffe nach vorhanden sein muss, das zweckstrebige, regelnd-funktionelle Moment, kann daher von ihr niemals abgelöst gedacht werden, weil das ihrem materiellen Begriffe nach unmöglich ist, da sonst gar nichts mehr übrig bleibe.

Damit ist das Entscheidende an *Kistiakowski*s Argumentation getroffen. Seine weitere Ausführung des Verhältnisses von Regel und sozialpsychischem, d. i. im engeren Sinne gesellschaftlichem Prozesse müssen wir hier übergehen (vgl. a. a. O. insbes. Kap. VI) wie manches andere. Welchen Platz z. B. die Wissenschaft der Wirtschaft in diesem Systeme sozialer Norm- und Seinswissenschaft einnimmt, ist unklar. Hinsichtlich *Kistiakowski*s Behauptung, dass die soziale Gemeinschaft als Ganzes logischermassen keiner Begriffsbildung unterliegen könne, da sie eine viele prinzipiell heterogene Elemente in sich fassende Vorstellung bedeutet, d. h. also hinsichtlich seiner Ablehnung eines Gesamtbegriffes der vorgefundenen gesellschaftlichen Erscheinungswelt, verweisen wir auf unsere obige Kritik, 1903, S. 586 f.

demselben).

Simmel wendet sich gegen die Auffassung der Soziologie als einer allgemeinen vergleichenden Sozialwissenschaft so : »Die innere und äussere Wirrnis der Probleme, die sich im Namen der Soziologie zusammenfinden, hat ihren Grund in der Vorstellung: ihr Objekt sei alles dasjenige, was in der Gesellschaft vorgeht. Daraus ergibt sich unmittelbar, dass jene Bestimmung ihres Gegenstandes fehlerhaft ist; denn es ist offenbar sinnlos, diejenigen Untersuchungen, welche schon . . . [in den sozialen Einzelwissenschaften] . . zureichend geführt werden, in einen grossen Topf zu werfen und diesem die Etikette: Soziologie — aufzukleben. Damit ist ein neuer Name, aber keine neue Erkenntnis gewonnen. Tatsächlich gehören die meisten »soziologischen« Untersuchungen in eine der . . . bestehenden Wissenschaften hinein. Soll also Soziologie einen eigenen . . . Sinn haben, so können nicht die Inhalte des gesellschaftlichen Lebens, sondern nur die Formen desselben ihre Probleme bilden — die Formen, welche es bewirken, dass alle jene in besonderen Wissenschaften behandelten Inhalte eben »gesellschaftlich« sind. Auf dieser Abstraktion der Formen der Gesellschaft beruht die ganze Existenzberechtigung der Soziologie als einer besonderen Wissenschaft . . .« [1])

Diese Bestimmung der Soziologie entwickelt er näher so: »Gesellschaft im weitesten Sinne ist offenbar da vorhanden, wo mehrere Individuen in Wechselwirkung traten. Die besonderen Ursachen und Zwecke, ohne die natürlich nie eine Vergesellschaftung erfolgt, bilden gewissermassen den Körper, das Material des sozialen Prozesses; dass der Erfolg dieser Ursachen, die Forderung dieser Zwecke gerade eine Wechselwirkung, eine Vergesellschaftung unter den Trägern hervorruft, das ist die Form, in die jene Inhalte sich kleiden, und auf deren Abtrennung von den letzteren vermöge wissenschaftlicher Abstraktion die ganze Existenz einer speziellen Gesellschaftswissenschaft beruht. Denn nun zeigt sich sofort, dass die gleiche Form, die gleiche Art der Vergesellschaftung an dem allerverschiedensten Material . . eintreten kann [2]). Solche Formen sind: Ueber- und Unterordnung, Konkurrenz, Nachahmung, Opposition, Arbeitsteilung u. s. w. Die

1) Die Selbsterhaltung der sozialen Gruppe, a. a. O. S. 235/36.

2) Das Problem der Soziologie, a. a. O. S. 273; im Original nicht gesperrt.

Soziologie ist daher die »Wissenschaft von den Beziehungsformen der Menschen untereinander« (ebda 275) d. h. »sie erforscht dasjenige, was in der Gesellschaft ‚Gesellschaft' ist« (ebenda).

Hiernach ist die Soziologie die Wissenschaft von dem spezifisch Gesellschaftlichen. Aber der Sinn dieses Wortes ist mit einem Male ein anderer. Die Wechselwirkung wird zur »Form« eines »Inhaltes«! Die oben von uns im Drucke hervorgehobene Stelle bezeichnet den Punkt, wo die natürlich unbewusste Erschleichung des Begriffes der sozialen Form stattfindet. Hier sind es nämlich Zwecksetzungen (oder andere »besondere Ursachen«) der Individuen, die die Wechselwirkung zwischen denselben hervorrufen. Und diese Wechselwirkung ist dann die »Form« jener »Inhalte« (der Zwecksetzungen)! Da aber Wechselwirkung gar nichts anderes heisst als gegenseitige Abhängigkeit mehrerer Grössen, so ist diese ihre Bestimmung als »Form« von »Inhalten« durchaus willkürlich, in keiner Weise ihrem eigenen Begriffe entnommen. Vielmehr ist hier ein als »gesellschaftlich« Bezeichenbares und zu Bezeichnendes hypothetisch eingeführt!

Indem aber nun »Gesellschaftliches als solches« auf solche Weise zur »Form der Vergesellschaftung als solcher« wird, erlangt dadurch die Soziologie ein eigentümliches Doppelantlitz. Sie ist einerseits als die allgemeinste prinzipielle Sozialwissenschaft[1]) andererseits doch als soziale Einzelwissenschaft[2]) zu betrachten.

Demnach kann *Simmels* Ableitungsversuch des Problems der Soziologie aus dem Begriffe der Wechselbeziehung in zweierlei Weise gedeutet werden.

1. Wechselwirkung psychischer Einheiten heisst »Form« nur im Sinne eines Spezialfalles von gesellschaftlichen Inhalten, d. h. von Arten gesellschaftlicher Erscheinungen, die anderen Arten derselben prinzipiell koordiniert sind, wie Wirtschaft neben

---

1) Z. B. erklärt *Simmel*, dass »eine eigentliche Soziologie nur das spezifisch Gesellschaftliche« behandelt; ihr Gegenstand seien »die eigentlichen gesellschaftlichen Kräfte und Elemente als solche« (nämlich die — Sozialisierungsformen, die doch andererseits wieder ein Sondergebiet sozialer Einzelforschung darstellen). Probl. d. Soziol. S. 272 u. 273.

2) S. 277 a. a. O. sagt *Simmel* z. B.: dass seine Wesensbestimmung der Soziologie »die Funktionen der Vergesellschaftung und ihre . . . Formen . . . als Sondergebiet herauslöst« (277; i. Orig. nicht gesperrt. Vgl. übrigens in beider Hinsicht d. obige Darstellung).

Recht u. s. w. »Form« und Inhalt sind dann nur ganz bildliche Gegenüberstellungen, keine wirklichen Gegensätze, die Formtatsache ist vielmehr eine bestimmte Art, ein Spezialfall von Inhaltstatsachen. Im Falle dieser Auffassung ist aber Begriff der psychischen Wechselbeziehung in keiner Weise Gesellschaftsbegriff, sondern er bezeichnet nur einen bestimmten Teil-Inhalt der gesellschaftlichen Erscheinungen. *Simmel* hätte dann (d. h. im Falle dieser Auffassung) seine Definition der Soziologie zwar immerhin aus dem Begriffe der psychischen Wechselbeziehung abgeleitet, aber eben nicht aus einem Gesellschaftsbegriffe, sondern einem gesellschaftlichen Teil-Inhaltsbegriffe. Der Anspruch der Ableitung des Begriffes der Soziologie (als sozialer Einzelwissenschaft) aus dem der psychischen Wechselwirkung würde daher die Inanspruchnahme des letzteren als Gesellschaftsbegriffs widerrufen und umgekehrt würde diese Inanspruchnahme jener Ableitung gegenüberstehen.

Uebrigens ist diese Deutung in solcher prinzipiellen Schärfe und Reinheit kaum gültig und entspricht jedenfalls nicht *Simmels* eigener Meinung.

2. Psychische Wechselwirkung kann als »Form« im Sinne des spezifisch Sozialen, im Sinne eines das Soziale als solches erst Konstituierenden gedeutet werden. (Wie wir wissen, ist diese Deutung schon deswegen tatsächlich unmöglich, weil der Begriff der psychischen »Wechselwirkung« diesen Anspruch niemals zu erfüllen vermag.) »Form« und »Inhalt« stehen hier im Verhältnis von Prinzip und Accidentien. In diesem Falle darf aber die Soziologie natürlich in keiner Weise als soziale Spezialwissenschaft, sondern nur als Lehre von den Elementen und Prinzipien gefasst werden. Diese letztere Bestimmung lässt *Simmel*, wie uns bekannt, gleichfalls nicht eigentlich zu. Sie wäre auch in der Tat bei dem Zwittercharakter der zugrunde liegenden Begriffe, psychische Wechselwirkung und Form bezw. Inhalt, in solcher Reinheit ungültig. Es ist bezeichnend, dass selbst im Falle dieser Deutung die Bestimmung: Wechselwirkung = Gesellschaft, zu: Wechselwirkung = Form der Gesellschaft, bezw. = Form der Vergesellschaftung werden muss. Ohne diese (im übrigen sehr willkürliche) Umkonstruktion wäre sie selbst äusserlich schlecht möglich, da der Begriff der Wechselwirkung ja nur das Verhältnis kausaler Bestimmtheit der das Soziale bildenden Grössen aussagt und eben nicht die Eigenart dieser Bildung selbst

angibt und sonach die Problemstellung der Soziologie stets nur ganz scheinbar aus ihm als Gesellschaftsbegriff abgeleitet sein könnte. Jene Umkonstruktion zum Formbegriffe nimmt *Simmel* in dem Bestreben vor, der Mannigfaltigkeit der Kulturinhalte gegenüber in dem Begriffe der Wechselbeziehung einen einheitlichen Gesichtspunkt zu suchen. Was kann dies aber für einen Sinn haben? Niemals einen solchen, dass Wechselbeziehung zur Wechselbeziehungs-Form wird. Selbst wenn der Prozess der Wechselbeziehung als selbständiger, für sich seiender gedacht, d. h. hypostasiert und also als Gesellschaftsbegriff erschlichen wird, ist Wechselbeziehung nicht gleich Welchselbeziehungsform und die Tatsache der »Form« als »abstrahierungsberechtigtes« Forschungsgebiet — erst wieder nicht Forschungsgebiet der »Gesellschaft, soweit sie »Gesellschaft« ist«.

Dass übrigens keine dieser beiden Deutungen rein und prinzipiell *Simmels* Begriffsbestimmung gegenüber gültig erscheint, ist ein weiterer Beweis der Schwäche und Unzulänglichkeit derselben.

Dies tritt von neuem hinsichtlich des Verhältnisses von *Simmels* Definition der Soziologie zu dem gesellschaftsbegrifflichen Problem überhaupt zu Tage: einerseits wird mit der Definition der Soziologie als sozialer Spezialwissenschaft die Existenz eines selbständig beschreibbaren gesellschaftlichen Gesamtzusammenhanges geleugnet, andererseits aber beansprucht sie ja dennoch das, »was in der Gesellschaft »Gesellschaft« ist« zu erforschen; und der *Simmel*sche Gesellschaftsbegriff desgleichen, das Soziale als solches zu bezeichnen. Es kann formalermassen, wie wir sahen, das Verhältnis des Begriffes der Soziologie zu dem der Gesellschaft nur ein solches sein, dass entweder das spezifisch Gesellschaftliche (als »Form«) zu den mannigfachen Erscheinungsinhalten im Verhältnisse von Prinzip und Accidentien steht — und die Gültigkeit des gesellschaftsbegrifflichen Problems (sowie die Forderung positiver Lösung) ist somit anerkannt; oder aber es kann das Verhältnis ein solches sein, dass jenes Gebiet der »Form« ein Teilgebiet von Inhalten, überhaupt ein Spezialfall des Inhaltes ist, womit die Soziologie zur sozialen Einzelwissenschaft wird und das gesellschaftsbegriffliche Problem zunächst überhaupt nicht berührt erscheint; oder aber gleichfalls anerkannt wird — nämlich soweit diese Einzelwissenschaft dennoch mehr als eine blosse Einzelwissenschaft zu sein beanspruchen möchte, bezw. soweit sie nur

irgendwie über sich selbst hinaus zu einem Gesamtzusammenhange der sozialen Einzeldisziplinen hinauszugehen tendiert.

Somit kann *Simmels* Begriff der Soziologie — der formalen Möglichkeit seines Verhältnisses zum Gesellschaftsbegriffe nach — nur entweder selbst eine positive Lösung des Problems des Gesellschaftsbegriffes darstellen, oder aber er kann über dasselbe jedenfalls nicht im negativen Sinne entscheiden (III, 2). *Simmels* Lösung des gesellschaftsbegrifflichen Problems ist aber — und das muss in anderer Hinsicht sogar zu seiner Entlastung hervorgehoben werden — negativ in dem Sinne, dass die Existenz eines selbständig beschreibbaren gesellschaftlichen Gesamtzusammenhanges oder Kollektivums geleugnet wird (weshalb z. B. u. a. keine der beiden obigen prinzipiellen Auffassungen vor seiner Begriffsbestimmung der Soziologie ganz zutreffend sein kann). Gesellschaft gilt ihm mehr im Sinne eines Sammelnamens [1]).

Jeder negativen Lösung des Problems haftet als solcher bereits ein notwendiger Widerspruch an: wer das Problem des selbständig bezeichenbaren Wesens eines Gesellschaftlichen als solchen bearbeitet und anerkennt — und das geschieht bereits, indem die das Problem setzenden Tatsachen (des Ueber-Sich-Selbst-Hinaus-Wollens der sozialen Einzelwissenschaften) als Versuch zur Zusammenfassung zu innerer Einheit gedeutet werden — der kann es schon nicht mehr negativ lösen. Es gibt hier ähnlich wie in der Erkenntnistheorie keinen Skeptizismus. Wer die Frage nach der Wahrheit überhaupt stellt, darf sie nie mehr skeptizistisch beantworten. Gleichwie der Satz »alle Wahrheit ist nur relativ« seine eigene Gültigkeit aufhebt, indem er sich selbst zufolge unwahr ist, so auch hier: wer Inhalte als »gesellschaftliche« zusammenfasst und an ihnen das zu bestimmen sucht, was sie eigentlich zu gesellschaftlichen als solchen macht, wer mit anderen Worten ein Gesellschaftliches als irgendwie Einheitliches, Ganzes auf die Eigenart des spezifischen Gesamtzusammenhanges hin untersucht, erkennt es eben damit in seiner selbständigen Beschreibbarkeit bereits an, und er

---

1) ». . . Gesellschaft ist nicht eine absolute Einheit, die erst da sein müsste, damit alle die einzelnen Beziehungen ihrer Mitglieder: Ueber- und Unterordnung, Kohäsion, Nachahmungen, Arbeitsteilung, Tausch . . . und viele andere in ihr als dem Träger oder Rahmen entstünden. Sondern Gesellschaft ist nichts als die Zusammenfassung oder der allgemeine Name für die Gesamtheit dieser speziellen Wechselbeziehungen« (Philos. d. Geldes S. 144/45; vgl. ferner Soz. Diff. I. Kap. passim).

würde daher in der Ablehnung seine eigene Prämisse leugnen. Im Falle irgend welcher Anerkennung der Gültigkeit des Problems suchen wir damit nämlich notwendig schon die Eigenart des als Gesellschaft Zusammengefassten nach seinem Gesamtzusammenhange zu bestimmen. Geschieht dies dann mit negativem Erfolge z. B. im Falle der Bestimmung als Wechselwirkung in einer solchen Weise, dass wegen der selbständigen kausalen Bestimmtheit der Elemente eine Gesetzmässigkeit und damit eine Beschreibbarkeit für das Ganze als solches abgelehnt wird, so birgt dies notwendig den Widerspruch, dass eben das, was seinem Sinne nach als etwas die Zusammenfassung »Gesellschaft« und »gesellschaftlich« (u. zw. als eigenartiger Gesamtzusammenhang des Zusammengefassten, als Ganzes, von dem gehandelt wird und dessen Erkenntnis damit für möglich und notwendig erachtet erscheint) Rechtfertigendes vorausgesetzt ist, im Ergebnisse wieder verneint wird. Wer nicht die Ungültigkeit der Prämisse und d. h. dann des problematisierten Tatbestandes leugnet, kann einer grundsätzlich positiven Lösung des gesellschaftsbegrifflichen Problems nicht mehr entrinnen. Die Ungültigkeit der Problematisation überhaupt leugnen, hiesse aber, die gänzliche Selbständigkeit und Unabhängigkeit der sozialen Einzelwissenschaften einander gegenüber behaupten. (Vgl. 1903, S. 589/90).

Zum Schlusse tritt an uns, um Missverständnissen, die bedauerlich wären, vorzubeugen, die Pflicht heran, noch hervorzuheben, dass unsere Kritik von *Simmel*s erkenntnistheoretischer Begründung des psychologischen Gesellschaftsbegriffes nicht *Simmel* als Soziologen überhaupt treffen soll, vielmehr nur *Simmel* als Erkenntnistheoretiker der Sozialwissenschaft. Nicht einmal dieser Erkenntnistheoretiker der Sozialwissenschaft aber will im obigen so anerkennungslos abgewiesen sein, als es den Anschein haben könnte. *Simmel* ist — etwa von *Dilthey*, der Versprochenes noch einzulösen hat, abgesehen — der einzige und erste Erkenntnistheoretiker der psychologistischen Soziologie. Erst von diesem Gesichtspunkte aus, könnte man die Schwierigkeit und Verdienstlichkeit seines Unternehmens würdigen. — Was *Simmel* sodann als soziologischer Einzelforscher und als Sozialphilosoph im engeren Sinne [1]) der Sozialwissenschaft

1) Wir denken an die »Philosophie des Geldes«, in welchem *Simmel* an einer Einzel-Erscheinung des Lebens, dem Gelde, den Gesamt-Sinn desselben finden will.

ist, das ist mit der obigen Kritik ganz unangetastet. In Hinsicht auf seine Einzelforschung ist es die ungewöhnliche Feinheit und Eindringlichkeit seiner Analyse, in Hinsicht auf seine engere Sozialphilosophie die Kraft seiner Synthese, der Reichtum seiner ganzen Persönlichkeit, man möchte sagen, die Romantik seines Denkens, die seine wissenschaftliche Bedeutung längst zur Geltung gebracht haben.

II. MISZELLEN.

Eisenbahntarife und Handelspolitik

von

Andreas Voigt.

Dr. *E. Seidler* und *A. Freund.* Die Eisenbahntarife in ihren Beziehungen zur Handelspolitik. Leipzig, Duncker & Humblot. 1904 (189 S.).

Nach drei Prinzipien werden heute die Eisenbahngütertarife bestimmt: 1. dem der Betriebskostendeckung, nach welchem diejenigen Güter die höchsten Frachten zu tragen haben, die am meisten Traktions- oder Expeditionskosten verursachen, 2. dem der Verkehrssteigerung, wonach diejenigen Güterkategorien am wenigsten mit Fracht belastet werden, bei denen dadurch eine Steigerung der Transportmenge, oder wonach von und nach denjenigen Orten und in denjenigen Richtungen die niedrigsten Tarifsätze gelten, für welche ebenfalls eine Zunahme der Verkehrsfrequenz durch diese Massregel zu erwarten ist, und 3. dem wirtschaftspolitischen, wonach bei Bemessung der Frachtsätze die Wünsche und Bedürfnisse der nationalen Volkswirtschaft Berücksichtigung finden.

Die beiden ersten Prinzipien sind in vollem Umfange, wenn auch mit mancherlei Variationen in der Anwendung der einzelnen Formen, bei allen grossen Eisenbahnsystemen Europas und Amerikas in Geltung, das dritte dagegen tritt gegen diese erheblich zurück. Seine Betätigung ist zur Hauptsache an das Staatsbahnsystem geknüpft; Privatbahnen werden nur gezwungenerweise oder da, wo zufällig ihr finanzielles Interesse mit nationalwirtschaftlichem zusammenfällt, Wirtschaftspolitik treiben. —

Die Aufgabe, welche sich die beiden Verfasser der vorliegenden Schrift gestellt haben, ist nun die, auch dem dritten Prinzip, und zwar speziell in seiner handelspolitischen Ausgestaltung, in möglichst grossem Umfange zur Geltung zu verhelfen. Sie zeigen zu dem Zwecke zunächst, wie weit es heute bei den europäischen Eisenbahnen schon in Uebung ist, und welche Verstösse, nach der Verfasser Meinung, gegen

dasselbe begangen werden, wobei sie — was jedoch den allgemeinen Betrachtungen keinen Abbruch tut — ihrer eigenen Nationalität entsprechend hauptsächlich auf österreichisch-ungarische Verhältnisse exemplifizieren. Ferner zeigen sie die Ansätze zu einer weiteren Entwicklung des handelspolitischen Tarifprinzips und entwerfen endlich einen förmlichen Plan seiner vollständigen und konsequenten Durchführung.

Die Verfasser, beide österreichische Beamte, der eine Sektionsrat im Ackerbauministerium und daneben Privatdozent an der Wiener Universität, der andere kaiserl. Rat und Herausgeber des »Allgemeinen Tarifanzeigers«, stehen auf dem Standpunkt des unbedingten Protektionismus, wie schon aus dem Plane des Buches hervorgeht. Die Frage, ob Schutz der nationalen Arbeit oder nicht, wird von ihnen gar nicht als Frage behandelt, sondern die Schutzpolitik als eine selbstverständliche Pflicht jeder Staatsverwaltung angesehen. Und vom gleichen Standpunkt aus besteht natürlich auch kein Zweifel, dass der Staat *jedes* ihm verfügbare Mittel, also Eisenbahntarife sogut wie Grenzzölle und Ausfuhrprämien der protektionellen Politik nutzbar machen müsse. Es scheint auch, als ob die Verfasser *jeden* nationalen Industriezweig, der unter der Konkurrenz des Auslandes leidet, als schutzbedürftig und des Schutzes würdig betrachten. — Dieser einseitige Standpunkt möge jedoch diejenigen, welche ihn nicht teilen, nicht von dem Studium des interessanten und wissenschaftlich bedeutsamen Buches abhalten; denn es bleibt unter allen Umständen von wissenschaftlichem Werte, zu untersuchen, was das Eisenbahntarifwesen im protektionistischen Sinne geleistet hat und noch zu leisten vermöchte, wenn auch dem einen dabei der Protektionismus selbst nur als Hypothese, dem anderen als unbedingtes Postulat gilt.

Ein Fehler der Arbeit jedoch, der zu grossen Ueberschätzungen der *handelspolitischen* Bedeutung des Eisenbahntarifwesens mit Notwendigkeit führen muss, ist der, dass die Verfasser von Anfang an nur *Aehnlichkeiten und Analogien* zwischen der Handelspolitik des Zollwesens und der der Eisenbahntarife sehen, und nach ihnen ihre Darlegungen disponieren. Sie denken sich die eisenbahntarifarische Handelspolitik in Zukunft vollkommen in derselben Weise ausgestaltet und ausgeübt, wie heute die Zollpolitik praktiziert wird, indem zunächst, ohne Rücksicht auf die Wünsche des Auslandes und das Exportbedürfnis ein *autonomer Eisenbahntarif* aufgestellt, und dieser dann später durch Verhandlungen mit den Nachbarstaaten durch *Vertragstarife* überall oder teilweise ersetzt wird. Parität, Meistbegünstigung und alle übrigen Erscheinungen der Zollvertragspolitik finden die Verfasser auch in den heutigen internationalen Tarifverträgen wieder. Ueber dieses Suchen nach *übereinstimmenden* Merkmalen beider Mittel der Handelspolitik, treten aber die sehr tiefgreifenden *Unterschiede* ganz in den Hintergrund. Sie werden

nur so nebenher erwähnt und in ihrer Bedeutung keineswegs gewürdigt. Im Gegensatz zu den Verfassern wollen wir daher hier uns die Unterschiede vor allem klar zu machen suchen.

Der wichtigste Unterschied ist der, dass der Zollschutz keine lokale, geographische Differenziation innerhalb des geschützten Landes zulässt. Die Zölle stehen als Wache rings an der Grenze des Landes; auf das ganze Gebiet innerhalb der Grenze wirken sie, im Prinzip wenigstens vollkommen gleichartig, sie vermögen keine Bezirke oder Richtungen zu unterscheiden. Die Eisenbahntarife dagegen lassen sich verschieden gestalten an den verschiedenen Landesgrenzen, in den verschiedenen Richtungen und für die verschiedenen Wirtschaftsbezirke eines Landes. Diese grössere Variabilität ist ein entschiedener Vorzug derselben vor den Zöllen als Werkzeug der Wirtschaftspolitik, ob auch speziell der Schutzpolitik gegen auswärtige Konkurrenz, ist eine besondere Frage.

In einer Beziehung, und das ist wiederum ein Nachteil, ist die differenzielle Wirkung der Eisenbahntarife unauflöslich mit ihnen verbunden. Da die Frachten nämlich notwendig mit der Länge des Transportweges zunehmen — es ist dies ein Hauptmoment des Kostendeckungsprinzips —, so wirken sie notwendig anders auf Orte, die der Grenze oder dem Anfange des Transportweges näher liegen. Wollte man also mittels hohen Einfuhrtarifes einen Schutz gegen die Konkurrenz ausländischer Industrieerzeugnisse schaffen, so würde dieser unter allen Umständen schwächer wirken in der Nähe der Grenze als im Innern des Landes; der Schutz würde von selbst immer grösser werden, je weiter im Inlande die zu schützenden Produktionsstätten liegen. Orten, welche nahe der Grenze liegen, vermag daher die Tarifpolitik überhaupt keinen Schutz zu bieten, ja sie vermag hier nicht einmal ausländische Exporttarife zu kompensieren, wofür die Schrift selbst S. 115 f. ein instruktives Beispiel bietet.

Da nun ohnehin schon die Transportkosten für die weit landeinwärts gelegene Orte einen Schutz gegen die auswärtige Konkurrenz bieten, so würde der Eisenbahntarifschutz den natürlichen Vorteil der Lage dieser Produktionsstätten noch verstärken und den Unterschied der Konkurrenzkraft zwischen den zentral gelegenen und den Grenzorten vergrössern. In all den Fällen also, wo eine Industrie über das ganze Land verbreitet ist, oder wenigstens gleichzeitig im Zentrum und an der Peripherie Standorte hat, ist eine Schutzpolitik gegen den Import teils überflüssig, teils schädlich und gegen einen Teil der heimischen Industrie ungerecht. Man wird daher hohe Eisenbahntarifsätze als Einfuhrschutz nur da anwenden dürfen, wo es sich um eine lokalisierte Industrie handelt, und zwar sind sie nur dann von Bedeutung, wenn die betreffende Industrie nicht der Grenze naheliegt. Das bedeutet offenbar eine ganz erhebliche Beschränkung der von den Verfassern angenom-

menen Anwendbarkeit der Schutzpolitik durch Eisenbahntarife.

Rationeller und den Hoffnungen der Verfasser günstiger gestalten sich dagegen, wegen derselben natürlichen Eigentümlichkeit der Tarifsätze, die Verhältnisse für eine etwaige Politik der Exportförderung. Durch niedrige Einheitssätze werden hier gerade die Teile des Landes bevorzugt, welche es am meisten nötig haben, nämlich die am weitesten von der Grenze entfernten. Durch niedrige Exporttarife wird gewissermassen die Mitte des Landes der Grenze genähert, die virtuellen Entfernungen werden geringer, und es wäre unter Umständen angebracht, diese Wirkung noch durch eine fallende Staffelung der Einheitssätze zu verstärken.

Wegen der Verschiedenheit der Tarifsätze für die verschiedenen Entfernungen, und differenziellen Behandlung der verschiedenen Standorte einer Industrie, die selbst die einheitlichste Tarifierung notwendig involviert, hat jede Tarifpolitik neben einer etwaigen handelspolitischen zugleich eine innere wirtschaftspolitische Wirkung, während die Zollpolitik immer nur die Beziehung zwischen Inland und Ausland betrifft. — Das ist auch ein Umstand, welcher handelspolitische Verwertung der Eisenbahntarife ausserordentlich erschweren und beschränken muss. Es sind überall doppelte Rücksichten zu nehmen, und die Interessenkonflikte zwischen innerer und äusserer Wirtschaftspolitik sind ohne Zweifel recht zahlreich. Den vielberufenen Widerstreit zwischen Eisenbahn- und Wasserstrassenpolitik wollen wir dabei noch ganz ausser acht lassen.

Vermehrt noch erscheinen die Konflikte mit anderen Interessensphären, wenn wir einem dritten schwerwiegenden Unterschiede zwischen Zollpolitik und Eisenbahntarifpolitik unsere Aufmerksamkeit zuwenden. Das Zollwesen hat ausser seiner handelspolitischen Seite noch die finanzielle; es soll dem Staate Einkommen verschaffen. Auch das Eisenbahnwesen hat dieselben beiden Seiten, von denen nach der Meinung der Verfasser die erstere nur bisher nicht gebührend entwickelt worden ist. Trotz dieser Uebereinstimmung ist ein gewaltiger Unterschied zwischen dem Eisenbahnwesen und dem Zollwesen in Bezug auf ihre beiden Funktionen. Das Zollwesen als finanzieller Haushalt betrachtet ist ein äusserst einfacher, dessen Bilanz sehr leicht aufrecht zu erhalten ist. Das Eisenbahnwesen eines grossen Staates dagegen ist ohne Zweifel die komplizierteste Erwerbswirtschaft, welche die moderne Volkswirtschaft überhaupt kennt. Dabei ist es ganz irrelevant, ob man es im Sinne einer Erwerbswirtschaft im engeren Sinne, also zum Zweck der Erlangung von Ueberschüssen, oder als blosse Kostendeckungswirtschaft verwaltet. Die Schwierigkeit, im letzteren Falle ein Defizit zu vermeiden, ist nicht geringer, eher grösser, als die, im ersteren einen Profit zu machen. Wie ausserordentlich muss aber diese Schwierigkeit noch wachsen, wenn der Verwaltung des Eisenbahnwesens zu der wirtschaftlichen Aufgabe noch eine grosse wirtschaftspolitische gestellt wird, die

auf Schritt und Tritt mit jener in Kollision geraten muss. Würde nicht der tüchtigste und umsichtigste Kaufmann es ablehnen, einen Betrieb nach wirtschaftlichen Grundsätzen zu verwalten, wenn daneben demselben Betriebe der Wirtschaftlichkeit ganz fremde, ja ihr widersprechende Aufgaben zuerteilt würden? Schon die heutige sehr bescheidene Wirtschaftspolitik der Staatsbahnen bereitet der Eisenbahnverwaltung mancherlei Schwierigkeiten. Wie soll das werden, wenn diese Aufgaben die von den Verfassern beabsichtigte Ausdehnung gewinnen? Diese Schwierigkeiten werden von ihnen m. E. nicht entfernt richtig gewürdigt.

Selbst wenn man zugeben wollte, dass eine Staatsbahnverwaltung beiden Aufgaben, oder vielmehr den dreien, der verkehrswirtschaftlichen, der finanziellen und der wirtschaftspolitischen gerecht werden könnte, wie soll es möglich sein, auch die Privatbahnen zu einer handelspolitischen Tarifgestaltung zu veranlassen? Das nächstliegende wäre, die Verstaatlichung aller Privatbahnen als conditio sine qua non der zukünftigen Tarifpolitik zu fordern. Das lehnen die Verfasser jedoch ausdrücklich ab, weil ihnen das ein Umweg zu ihrem Ziele zu sein scheint. Sie meinen, dass die »Ausgestaltung« des heutigen Aufsichtsrechtes des Staates über das Tarifwesen der Privatbahnen zu einer wirklichen »Tarifhoheit« des Staates, d. h. zur unbedingten Verfügung dieses über die Tarife der Privatbahnen genügen würde. Das ist nun wirklich sehr genügsam! Die Verfasser denken sich diese Unterwerfung der Privatbahnen unter den Staatswillen, im Falle, dass die Tarife durch internationale Handelsverträge vereinbart würden, einfach so, dass die Privatbahngesellschaften wie jeder Untertan sich Staatsverträgen einfach zu fügen hätten wie einer vis major. Die heutigen dem etwa entgegenstehenden Konzessionen müssten allmählich beseitigt werden, indem diese in Zukunft nur auf kurze Frist oder jederzeit widerruflich erteilt würden. Es ist etwas naiv, dass die Verfasser zu glauben scheinen, unter solchen Rechtsverhältnissen würde auch nur eine Privatbahn bestehen bleiben können oder gar eine neu gegründet werden. Da ist der direkte Weg der Beseitigung aller Privatbahnen durch Zwangsenteignung und des Verbotes der Gründung neuer doch entschieden vorzuziehen. —

Und wer soll jetzt diese zukünftige Handelspolitik der Eisenbahnen betreiben? der Eisenbahnminister in Verbindung mit dem Handels- und Finanzminister aus eigener Machtvollkommenheit? Die Verfasser wissen sehr wohl, dass dieses nicht gehen wird, dass, sobald die Eisenbahntarifpolitik der Zollpolitik gleichberechtigt und gleichwertig an die Seite tritt, die alte Frage des Mitbestimmungsrechtes der Parlamente bei den Eisenbahntarifen aufgerollt werden wird, sie wissen auch, dass kein Parlament der Welt eine Handelspolitik wird handhaben können von der Komplikation, wie sie die zukünftige Tarifpolitik besitzen wird, und von der Beweglichkeit, die sie notwendig haben muss. Sie hoffen,

dass sich die Parlamente bei dem Rechte, die allgemeinen Grundsätze der Tarifpolitik festzulegen, bescheiden werden, und dass innerhalb dieses Rahmens den Verwaltungsorganen die hinreichende Bewegungsfreiheit bleiben wird. Kurz sie hegen in ihrem aus dem Wunsche der Durchführbarkeit ihrer Ideen entsprungenen Optimismus so viele unerfüllbare Hoffnungen, machen so viele zweifelhafte Voraussetzungen, übersehen so viele Unterschiede, Hindernisse und Schwierigkeiten oder schätzen diese wenigstens zu gering ein, dass die Erfahrung notwendig die tiefgreifendsten Aenderungen ihres Planes vornehmen, und nur ein bescheidener Teil überhaupt sich als ausführbar erweisen wird.

Zunächst wird sich die wirtschaftspolitische Tarifierung entschieden der finanziellen und rein verkehrspolitischen unterordnen müssen, d. h. die ersten beiden der von uns im Eingang genannten Prinzipien werden auch in Zukunft die grundlegenden bleiben; denn nur sie vermögen dem Tarifsystem einen festen Halt zu geben gegenüber den wenig bestimmt umgrenzten Anforderungen der Wirtschaftspolitik. Das geben die Verfasser auch zu, sie sind sich jedoch offenbar nicht bewusst, welche Schranken sie schon damit ihrer Tarifpolitik auferlegen; denn es heisst dies nicht mehr und nicht minder, als dass der Gütertarif der Eisenbahnen nur soweit handelspolitischen Zwecken dienen darf und kann, als die handelspolitische Tarifbemessung zugleich vom Standpunkt der Kostendeckung und verkehrspolitischen Frequenzsteigerung richtig ist. Man wird also die Tarifsätze, wie bisher, möglichst niedrig zu bemessen suchen, wo es sich um geringwertige Massenartikel oder wenigstens solche Güter handelt, bei denen noch ein wesentlicher Einfluss der Tarifhöhe auf die Transportfrequenz zu erwarten, und sie hochhalten, wo dieses nicht der Fall ist. In diesem rein verkehrspolitischen Grundsatz liegt übrigens auch sehr häufig ein handelspolitischer eingeschlossen. Das kann nur der Grund sein, weshalb nach der ausdrücklichen Erklärung der Verfasser auch Privatbahnen öfter ihre Tarife handelspolitisch gestalten. Es ist dies lediglich eine optische Täuschung. Das Motiv der Bahnen ist ein rein verkehrspolitisches, aber der Effekt kann dabei zugleich ein handelspolitischer sein. Prüfen wir aus diesem Gesichtspunkt die zahlreichen Beispiele, die in der Schrift für handelspolitische Tarifsätze von Staatsbahnen gegeben werden, nach, so werden wir auch bei diesem in fast allen Fällen leicht nachweisen können, dass dabei auch die ersten beiden Tarifprinzipien gewahrt wurden.

Ferner wird auch insofern keine Aenderung in Zukunft gegen jetzt eintreten, als das Herabsetzen der Tarifsätze oder das Deklassieren der Güter das wichtigste wenn nicht das einzige Mittel der Tarifpolitik bleiben, während ein Heraufsetzen oder ein Versetzen eines Gutes in eine höhere Klasse selten oder nie vorkommen wird. — Auf die Schwierigkeiten einer Schutzpolitik gegen die Einfuhr durch hohe Tarife machten wir schon oben aufmerksam. Wir

können jetzt noch hinzufügen, dass bekanntlich gegen die Einfuhr von Rohstoffen und minderwertigen Halbfabrikaten sehr selten ein Schutz angebracht ist, also gerade von denjenigen Gütern, bei denen hohe Tarifsätze am wirkungsvollsten sein würden. — Am wenigsten ist dagegen, wie wir sahen, gegen die Anwendung billiger Eisenbahntarife als Mittel der Exportpolitik einzuwenden und hier ergänzen diese Tarife in der Tat die Zollpolitik, die hier ganz versagt. Exportprämien aber dürften billige Exporttarife in mancher Hinsicht vorzuziehen sein.

Eine handelspolitische Forderung muss die Tarifpolitik der Eisenbahnen unbedingt erfüllen: sie darf nicht der Zollpolitik des eigenen Landes widersprechen, nicht durch billige Einfuhrtarife als notwendig erkannte Schutzzölle aufzuheben suchen. Das ist eine lediglich negative Leistung, die Unterlassung eines Widerstandes, einer Gegenaktion. Zur positiven Unterstützung oder Verstärkung eines Schutzzolles durch hohe Tarifsätze liegt offenbar nicht der geringste Grund vor, denn der gleiche Effekt lässt sich durch Erhöhung des Zollsatzes erreichen.

Ein wichtiges Anwendungsgebiet der Eisenbahntarifpolitik ist endlich das der inneren Wirtschaftspolitik. Hier können Eisenbahntarife sehr viel wirken, minder entwickelte Gegenden heben, Gegensätze überbrücken helfen, die Zufuhr notwendiger Roh- und Hülfsstoffe nach bestimmten Gegenden erleichtern u. s. w.

Gerade für die eigentliche Handelspolitik, in welcher die Verfasser dem Tarifwesen eine ausgedehnte, dem Zollwesen koordinierte Rolle anweisen wollen, erweist jenes sich nach allem als ein sehr wenig geeignetes Instrument. Das Wesen der auswärtigen Handelspolitik ist Schaffung mehr oder weniger geschlossener Wirtschaftsgebiete mit besonderen, vom Ausland verschiedenen Wirtschaftsbedingungen. Es wird dies erreicht durch Errichtung von Grenzsperren und Grenzhindernissen mehr oder minder schroffer Art, welche Diskontinuitäten, plötzliche Sprünge der Warenpreise beim Ueberschreiten der Grenze erzeugen. Das Wesen alles Verkehrstarifwesens dagegen ist Kontinuität; die Frachtsätze gehen immer allmählich ineinander über, man kann mit ihnen, so lange man nicht wie beim Zonentarif mit Einheiten von 20 oder mehr Kilometern statt mit einzelnen Kilometern rechnet, überhaupt keine Diskontinuitäten erzeugen. Selbst wenn man die Einheitssätze bei einem Grenzübergange springen lässt, bleibt die Reihe der tatsächlichen Frachtsätze doch an der Grenze eine kontinuierliche. Es liegt eben in der Natur der Verkehrsmittel, dass sie Landesgrenzen ignorieren, und daher, wie wir sahen, geneigt sind, Zollgrenzen zu verwischen. Es wäre widersinnig und vergeblich, den Eisenbahntarifen die Aufgabe zuzuweisen, Grenzen zu markieren, was das kennzeichnende aller eigentlichen Handelspolitik ist. Das hiesse den Pegasus des Verkehrs in das Joch der Gebundenheit an den Ort spannen. — Dagegen, ohne Rücksicht auf

Grenzen, den heimischen Industriezentren Rohstoffe billig heranschaffen oder das Absatzgebiet durch billige Tarife erweitern, das ist die wirtschaftspolitische Aufgabe der Verkehrsanstalten. Implicite gestehen die Verfasser dieses auch überall zu, indem sie z. B. verlangen, dass dem Ausland zugestandene Tarifbegünstigungen, namentlich auch Durchfuhrtarife in der Regel auch dem Inlande als Ausfuhrtarife zur Verfügung gestellt werden müssten.

Einer Freihandelspolitik und Handelsvertragspolitik würde sich eine Verkehrserleichterungspolitik der Eisenbahnen als natürliche Ergänzung anschliessen, eine protektionistische Zollpolitik, wie sie die Verfasser im Auge haben, dagegen noch durch eine prohibitive Tarifpolitik ergänzen und verschärfen — ist teils undurchführbar, teils überflüssig und nutzlos.

Es ist daher auch durchaus nicht merkwürdig, dass die Eisenbahntarifpolitik bisher in der Handelspolitik, gegenüber der Zollpolitik, im Hintergrunde stand. Es hat dies, wie es in all solchen Fällen zu sein pflegt, seine guten inneren Gründe, und keine noch so warme Empfehlung der Tarifpolitik wird daran etwas ändern. Diese wurde nicht übersehen oder verkannt, sondern sie wurde nicht angewandt, weil man sah oder empfand, dass sie für eine protektionistische Handelspolitik ein untaugliches Mittel sei. —

Wenn wir somit die Erwartungen der Verfasser bezüglich einer zukünftigen Aenderung in dieser Richtung sehr weit herabstimmen müssen, so bleibt es doch ihr grosses Verdienst, die wirtschaftspolitische Seite des Eisenbahntarifwesens von neuem beleuchtet zu haben. Sie ist zwar nie unterschätzt und oft genug ist auf sie hingewiesen und sie an einzelnen Beispielen demonstriert worden. Eine eingehende Behandlung jedoch hatte der Gegenstand noch nirgends gefunden[1]. In der vorliegenden Schrift finden wir zum ersten Mal reichhaltiges wirtschaftliches, staats- und völkerrechtliches Material über das internationale Eisenbahntarifwesen zusammengetragen, das wohl geeignet ist, uns ein Bild zu geben von den mannigfaltigen, oft verschlungenen und dunklen Pfaden, welche die Tarifpolitik bisher wandelte, um eigene handelspolitische Ziele zu verfolgen, — oder auch, um die Kreise anderer zu stören und handelspolitische Verträge zu umgehen.

Darin, dass die Schrift diese Praktiken aufdeckt, dass sie zeigt, wie wenig Gewicht bisher auch auf die eisenbahntarifarischen Abmachungen bei Abschluss von Handelsverträgen gelegt und wie wenig Aufmerksamkeit der Ausführung dieser Abmachungen seitens des Mitkontrahenten zugewendet wurde, liegt ihre Bedeutung für die praktische Handelspolitik.

Kein Verkehrs- und Handelspolitiker darf daher diese anregende, theoretisch wertvolle und praktisch wichtige Schrift ungelesen lassen.

---

1) Die vorliegende Arbeit wurde vorbereitet durch zwei kleinere Schriften der Verfasser: *E. Seidler*, Die Mängel unseres Eisenbahntarifwesens und dessen Verhältnis zur Handelspolitik, 1900, und *A. Freund*, Handelspolitik und Tarifwesen. 1900.

Degeneration der gebildeten Klassen?

von

Professor Dr. Franz Eulenburg (Leipzig).

Die Fragen nach dem Ursprung und dem Wesen der Stände, nach dem Aufsteigen und Emporkommen der einen Gesellschaftsklassen, dem Dauern und dem Absterben der anderen gehören zu den bedeutungsvollsten Problemen der Sozialwissenschaft überhaupt. Seitdem die Biologie und vornehmlich der Darwinismus ihren Einzug auch in diese Disziplin gehalten, nehmen die Erörterungen über jene Fragen einen immer breiteren Raum ein, ohne dass man bis jetzt eine sonderliche Klärung der Probleme wird behaupten können. Zum guten Teile fehlen diesen Auseinandersetzungen die sicheren, konkreten Unterlagen. Es wird mit den sehr vagen Begriffen der »Anpassung«, der »Auslese« der »Rasse«, der »Degeneration« operiert und für das Ausfechten politischer Lieblingsmeinungen ist damit ein bequemer Tummelplatz geboten. Das schlimmste Beispiel dieser Art ist wohl *Ammons* Natürliche Gesellschaftslehre, die eine weite Verbreitung gefunden hat und der doch jeder wissenschaftliche Wert abzusprechen ist. Das Bedenklichste an dieser ganzen Art der Betrachtungsweise ist, dass beständig subjektive Werturteile sich dem objektiven, mehrdeutigen Befunde beimengen. Dadurch ist jede unbefangene Prüfung der Tatsachen von vornherein ausgeschlossen und der Erkenntniswert ausserordentlich gering. Auch die meisten der Preisarbeiten aus der Sammlung »Natur und Staat« erheben sich nicht viel über dieses Niveau und entbehren durchaus einer ernsten wissenschaftlichen Grundlage, die ihnen erst dauernden Wert zu geben vermöchte. Demgegenüber kann man sich nur freuen, dass Professor *Fahlbeck* ein kleineres Gebiet sich ausgesucht und den allgemeinen Problemen, die ihm immer vorschweben, an der Hand eines ausgewählten und gesichteten Materiales näher zu kommen unternimmt[1]). Es handelt sich auch in seiner Studie über den »Schwedischen Adel« um die Frage des »sozialen Generationswechsels« und der »Standeszirkulation«, wie man das Phänomen genannt hat. Der Adel gilt nur als ein repräsentativer Teil der gebildeten Klassen überhaupt. Und es fragt sich eben, ob die höheren Gesellschaftsklassen einer natürlichen Degeneration unterliegen und verschwinden müssen, um so

1) *Pontus E. Fahlbeck*, Der Adel Schwedens (u. Finlands). Eine demographische Studie. Jena, Gustav Fischer, 1903. — VIII u. 362 S.

Platz für andere Schichten zu schaffen. Es geschieht die Untersuchung mit Hilfe der statistischen Methode. Das scheint mir ein gangbarer Weg, der zu einwandsfreien Resultaten wenigstens führen kann. Allerdings wird man dabei kaum im Handumdrehen zu revolutionären Resultaten gelangen und noch weniger einen endgiltigen Entscheid über solche komplizierte Dinge abgeben wollen. Aber man bewegt sich doch auf sicherem Boden, der der Willkür des Beobachters mehr entrückt ist. Wir begrüssen mit Freude den deutschen Auszug aus dem Werke und versuchen, einige Probleme der verdienstvollen Arbeit in kritischer Weise zur Sprache zu bringen.

Professor *Fahlbeck* hat auf Grund weit ausgreifender genealogischer Forschungen das Material über den schwedischen Adel in sehr fruchtbarer Weise verwertet; er versucht sodann überall auf die Ursachen der Erscheinungen vorzudringen. Die adligen Geschlechter Schwedens sind seit 1626 im »Ritterhaus« introduziert, sodass aus den dortigen Registern sich die demographischen Elemente ermitteln liessen. Das Material an sich ist nicht gross — im ganzen rund 3000 Geschlechter, darunter über 700 lebende mit 13 000 Personen. Letztere bilden die Grundlage für den ganzen zweiten Teil der Arbeit. Es muss dahingestellt bleiben, wie weit dem Verfasser darin Recht zu geben ist (S. 196), »dass die Zahlen der kleinen Masse gross genug sind, um Zufälligkeiten zu bemänteln«. In dem speziellen Falle der Alterspyramide scheint dies zu stimmen; aber anderwärts ist einige Vorsicht geboten, da das Material durch die Teilung vielfach zu klein wird. Doch geht der Verfasser kritisch genug zu Werke und setzt überall die Tragweite seiner Untersuchung in bestimmte Grenzen, sodass man in dieser Beziehung den Resultaten trauen darf, soweit nicht allgemeine Bedenken vorliegen, auf die wir gleich zu sprechen kommen. Freilich müssen wir von vornherein zweierlei bedenken: einmal dass die Bedingungen der hier untersuchten Bevölkerungsmasse in anderen Ländern vermutlich ganz verschieden liegen — so namentlich was den Wohnort und den Beruf des Adels anbetrifft. Beides ist aber von entscheidendem Einfluss auf die Lebensfähigkeit einer Bevölkerungsgruppe; sodann ist überhaupt der demographische Charakter des schwedischen Volkes ein ganz eigentümlicher, indem hier die Kinderziffer gering und die Volksvermehrung eine sehr langsame ist. Es wäre also sehr wohl möglich und sogar wahrscheinlich, dass gerade diese Zugehörigkeit auch den Adel spezifisch beeinflusst und dass unter anderen Verhältnissen diese Bevölkerungsgruppe einem anderen Gesetze des Daseins unterliegt. Diese Einschränkung wird man schon im allgemeinen machen müssen, um die höchst interessanten Ergebnisse richtig zu bewerten.

Allerdings erhebt sich gleich eingangs der Arbeit eine methodologische Prinzipienfrage, die von grundlegender Bedeutung wird. Der Verfasser untersucht nämlich zuerst die erloschenen Geschlechter

und betrachtet dann die Demographie des lebenden Adels als Volksgruppe. Aber ist diese Teilung überhaupt gestattet, um über das Aussterben der Geschlechter und den Generationswechsel zu richtigen Ergebnissen zu gelangen? Das scheint mir doch sehr zweifelhaft. Es würde offenbar nur dann gestattet sein, wenn diese beiden Gruppen von Geschlechtern wirklich der Zeit nach auf einander folgten; so aber haben die Ausgestorbenen und die noch lebenden Geschlechter immer gleichzeitig nebeneinander existiert. Und die mittlere Lebensdauer sowie das Absterben einer Generation kann nicht gut lediglich aus dem Alter der verstorbenen Geschlechter allein berechnet werden: das entspräche ja nur der falschen Halley'schen Methode. Das Ergebnis muss vielmehr, ebenso wie dies bei den einzelnen Individuen geschieht, aus einem Vergleich beider Gruppen gewonnen werden; sonst gelangt man notwendig zu unrichtigen Resultaten. Und besonders in diesem Falle trifft dies zu, wo sich die historischen Geschlechter gar nicht alle auf ihren wirklichen Ursprung zurückverfolgen lassen, sondern nur von einem bestimmten Zeitpunkt an beobachtet werden können. Dass die erloschenen Geschlechter schliesslich wegen Ehelosigkeit oder Mangel an männlichen Nachkommen verschwunden sein müssen, lässt sich bereits apriori sagen und bedarf eigentlich keines Beweises. Aber die, bei denen das nicht zutrifft, bleiben eben bestehen, und das sind doch immerhin ein Viertel aller Familien, die auf mehr als 250 Jahre zurückschauen. Es gibt also offenbar immer gesunde und degenerierende Geschlechter nebeneinander, und über ihr Aussterben an sich ist noch gar nichts damit gesagt, wenn die einen verschwinden.

Zwei andere Umstände trüben aber die Ergebnisse noch mehr. Einmal ist der äussere Zuwachs zu den Geschlechtern ausserordentlich gering — in dem letzten Jahrhundert vermehrte er sich durch den Zutritt neuer Familien nur um 12 Proz., im letzten halben Jahrhundert gar nur um 1,4 Proz., während früher der Ersatz ein viel rascherer gewesen ist. Durch diese veränderte Ergänzung unterscheidet sich der Adel von allen anderen Volksgruppen und der Adel der neueren Zeit wiederum von dem früheren. Dadurch wird aber notwendig sein Rekrutierungsgebiet stark beeinträchtigt, was wiederum auf die Lebensfähigkeit der Gruppe von Einfluss sein muss. Sodann kommt bei der Isolierung der Frage noch ein besonders wichtiges Moment nicht hinreichend zu seinem Recht; das ist die Beimischung mit fremdem, in diesem Falle also bürgerlichem Blut. Unter den lebenden Ehemännern sind über zwei Drittel mit bürgerlichen Frauen verheiratet. Gelten auch für diese Ehen dieselben Merkmale wie bei den übrigen? Die Frage ist wichtig für eine Beurteilung der Degenerationsmerkmale überhaupt. *Westergaard* hat (»Zeitschrift für Sozialwissenschaft« VII, S. 399) berechnet, dass in den jüngeren Altersklassen des Adels die gemischten

Ehen immer häufiger werden, und damit könnten auch die physiologischen Bedingungen andere geworden sein. Man wird abwarten müssen, wie sich in anderen Ländern die Ergebnisse für analoge Verhältnisse herausstellen.

Wir wenden uns zunächst der demographischen Schilderung des heutigen schwedischen Adels zu, bei der diese eben berührten Methodenfragen noch keine entscheidende Rolle spielen. Die amtliche Statistik ist ja durchaus nicht in der Lage, solche feineren Untersuchungen an einzelnen Bevölkerungsgruppen anzustellen. Wollen wir eine ausgewählte, ganz bestimmten Einflüssen ausgesetzte Volksmasse auf ihre Eigenschaften hin untersuchen, so sind wir auf die privaten Arbeiten einzelner Forscher angewiesen. Und auch deren gibt es bisher nur sehr wenige, sodass Vergleiche kaum möglich sind. Der schwedische Adel zeigt nun schon in der Gegenwart eine ganze Reihe spezifischer Eigenschaften, die ihn von anderen Volksgruppen abzuheben scheinen. Betrachten wir also diese demographischen Merkmale.

a) Zunächst ist die Anzahl der weiblichen Mitglieder beim Adel erheblich grösser als beim Durchschnitt des ganzen Volkes: 1118 Frauen dort, gegenüber 1065 hier auf je 1000 Männer. Unter den Ursachen für diese Erscheinung scheint mir *Fahlbeck* gerade die wesentlichste zu übersehen: das ist der grosse Anteil der städtischen Bevölkerung unter den Adligen. »Jede Stadtbevölkerung erzeugt aber aus sich heraus einen den Landesdurchschnitt übersteigenden Frauenüberschuss«. (*Bücher*.) Denn die Meinung, dass die »Natur« ein Gleichgewicht der Geschlechter erstrebe, ist ja nicht haltbar. Sie zieht sich zwar durch die ganze Literatur von *Süssmilch* an bis neuerdings noch zu *von Fircks* und *Haushofer* hindurch und wird auch noch von *Fahlbeck* vertreten. Aber abgesehen davon, dass der »Natur« damit eine ganz unmögliche anthropomorphische Rolle zuerteilt wird, ist doch die Tatsache selbst nirgends erweisbar. Bei keinem Volke und zu keinem Lebensalter, am allerwenigsten beim Heiratsalter ist jenes angebliche Gleichgewicht vorhanden, wie das *Bücher* bereits vor Jahren (in Mayrs Archiv II S. 369 ff.) nachgewiesen hat. Warum also eine These aufstellen, die nichts für sich hat als ein ziemlich vages Gefühl von prästabilierter Harmonie? Es wäre doch darum gut, diese Theorie nun endlich einmal fallen zu lassen. Der Frauenüberschuss des Adels ist demnach an sich noch nicht etwas so abnormes.

b) Auch bezüglich der Mädchengeburten, die beim Adel im Zunehmen begriffen zu sein scheinen, macht sich wohl der allgemeine Einfluss städtischer Bevölkerung geltend, bei der dieselbe Tatsache zu beobachten ist. Auch hierin braucht also noch keine Abnormität vorzuliegen. Allerdings bleibt die Frage, auf die zuerst *Düsing* aufmerksam gemacht, woher die städtischen Mädchengeburten wohl kommen, einstweilen selbst noch der Erklärung bedürftig.

c) Der Adel weist sodann relativ wenig jugendliche Personen auf, (nur knapp ein Viertel aller Personen war unter 15 Jahren), dafür besitzt er aber verhältnismässig viel bejahrte Mitglieder. Entsprechend ist die Alterspyramide abweichend gestaltet: sie hat gar nicht mehr die Pyramidenform, sondern gleicht einem Bienenkorb mit eingebogenen Rändern. Die Alterszusammensetzung macht dadurch einen greisenhaften Eindruck, auch im Vergleich mit dem ganzen schwedischen Volke, das doch keineswegs zu den »jungen Nationen«, wie die Deutschen und Russen gehört.

d) Bezüglich des Zivilstandes zeigt der Adel ein ganz erheblich grösseres Kontingent Lediger im heiratsfähigen Alter als die schwedische Gesamtbevölkerung. Dementsprechend ist auch die Heiratsfrequenz bei ihm weniger intensiv und die Ehewahrscheinlichkeit namentlich bei den Frauen viel geringer als bei der Gesamtheit. *Fahlbeck* ist nun der Meinung (S. 214), dass die langsame Volksvermehrung in früherer Zeit ebenfalls auf die geringe Ehelichkeit zurückzuführen ist: erst nach dem Aufhören des Zunftwesens und mit dem Aufkommen der Industrie habe sie stark zugenommen. So weit sich dies aus den bisherigen Beobachtungen ermitteln liess, scheint mir aber der Satz in dieser Allgemeinheit nicht richtig zu sein; die geringe Bevölkerungszunahme in früherer Zeit, die ja wohl wenigstens für das nördliche Europa feststeht, ist vielmehr ausschliesslich auf die sehr grosse Sterblichkeit zurückzuführen. Allerdings ist das Problem der starken Volksvermehrung einzelner Völker im 19. Jahrhundert selbst noch nicht gelöst, und es wäre zu untersuchen, ob Ehelichkeit und Fruchtbarkeit tatsächlich erst in diesem Jahrhundert zugenommen. Wenn jedoch die Meinung *Fahlbecks* richtig wäre, so würde damit seine eigene spätere Schlussfolgerung, wonach wir es beim Adel mit Degenerationssymptomen zu tun hätten, selbst über den Haufen geworfen. Dann wären nämlich diese beiden Momente der geringen Heiratsfrequenz und der geringen Fruchtbarkeit nur Zeiterscheinungen, die von äusseren Momenten beeinflusst werden können und öfters auch beeinflusst worden sind. Sie hätten aber mit einem inneren physiologischen oder psychologischen Verfallsymptom nicht das geringste zu tun. Wie Ehelichkeit und Fruchtbarkeit Jahrhunderte lang ohne Neomalthusianismus gering blieben und dann erst im letzten Säkulum sich unter ganz bestimmten Verhältnissen wieder erhöhten, so könnte derselbe Vorgang sich von neuem wiederholen, ohne dass von einer Degeneration die Rede wäre. Notwendigkeit steckte dann nicht darin! Aber es bleibt eben ein zu lösendes Problem, ob hier eine innere Ursachenbeziehung oder eine rein äusserliche Tatsache vorliegt. Ein besonderes Interesse bietet in dieser Beziehung der Vergleich mit den früheren Untersuchungen über Dänemark von *Rubin-Westergaard,* Statistik der Ehen. Es zeigt sich nämlich, dass eine gänzliche Uebereinstimmung zwischen dem schwedischen Adel und der dä-

nischen Gruppe I (liberale Berufe und grössere Geschäftsleute) besteht: und zwar ein überdurchschnittliches Heiratsalter bei dem Mann und ein unterdurchschnittliches bei der Frau (31,8 bezw. 25,0 Jahre beim Adel gegenüber 28,7 bezw. 27,1 beim schwedischen Gesamtdurchschnitt). Und ebenso finden wir bei beiden ausgewählten Bevölkerungsgruppen, sowohl bei der schwedischen wie bei der dänischen, eine relativ lange Ehedauer, indem die über 25 Jahre alten Ehen bei diesen sozial bevorzugten Klassen ungleich stärker vorhanden sind als sonst. In Dänemark gibt es trotz frühen Heiratsalters bei den Handwerksgesellen und Fabriksarbeitern nur 9 Proz., bei den liberalen Berufen und grösseren Geschäftsleuten aber trotz späten Heiratsalters 24 Proz., die die Silberhochzeit erleben. (*Rubin-Westergaard* S. 42.) In dieser Beziehung ist also der Adel tatsächlich der Repräsentant der gebildeten Klassen überhaupt.

e) Am wichtigsten ist natürlich die Frage der Fruchtbarkeit der Ehen; denn damit berühren wir die Lebensfrage jeder Bevölkerungsklasse. Sie ist tatsächlich beim Adel nur klein; im Durchschnitt nur drei und, wenn wir allein die fruchtbaren Ehen in Betracht ziehen, auch noch nicht einmal ganz vier (3,78) lebende Geburten pro Ehe. Die Kinderzahl scheint auch tatsächlich in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts kleiner geworden zu sein, und sie ist jedenfalls kleiner als beim schwedischen Volke in seiner Gesamtheit. Das fällt darum besonders ins Gewicht, weil die Ehedauer, wie wir eben gesehen, bei ihm durchschnittlich eine recht lange ist; die Fruchtbarkeit ist in fortgesetztem Sinken begriffen. Vergleichen wir sie nun mit der obengenannten dänischen Gruppe bei *Rubin-Westergaard* (S. 84), so sinkt in jeder Ehedauerklasse der schwedische Adel noch unter die entsprechende dänische Gruppe. *Fahlbeck* selbst weist zum Vergleiche auf eine Untersuchung bezw. des höheren Lehrstandes in Schweden hin, bei dem die Zahl der Kinder in der Ehe gar nur 2,4 beträgt. Soweit die Tatsachen. Was wird aber nun damit bewiesen? Auch hier wird man mit den Schlussfolgerungen der Degeneration sehr vorsichtig sein müssen. Ein Aussterben der Familien ist mit der Abnahme der Kinderzahl noch nicht erwiesen, ja nicht einmal wahrscheinlich gemacht. Denn es kommt alles offenbar auf das Moment der Kindersterblichkeit, nicht der Sterblichkeit schlechthin an. »Von einer grossen Kinderschar einer Ehe bleiben verhältnismässig weniger Kinder übrig als aus einer weniger zahlreichen anderen Familie . . . . Die Sterblichkeit wächst nicht proportional der Fruchtbarkeit, sondern progressiv dazu«. »Die abnorme Kinderproduktion zehrt sich selbst auf.« (*Rubin-Westergaard,* Statistik der Ehen S. 118.) Wenn die Kindersterblichkeit, wie es sehr wahrscheinlich, beim schwedischen Adel geringer als beim ganzen Volke ist, so wird seine geringe Fruchtbarkeit vollkommen wett gemacht, und die Zahl der überlebenden Kinder kann trotzdem pro

Ehe relativ grösser sein als im Durchschnitt. Leider fehlen, um diese Untersuchung durchzuführen, beim schwedischen Adel die geeigneten Unterlagen. Aber es ist auch ein Vergleich mit anderen ausgewählten Bevölkerungsgruppen Schwedens bisher nicht möglich gewesen. Das ganze Volk ist zur Messung und Vergleichung jedoch durchaus ungeeignet, da es sich aus gar zu verschiedenen Gesellschaftsgruppen zusammensetzt. Die bäuerliche Bevölkerung, die Arbeiter, Handwerker und kleinen Beamten verhalten sich aber bez. der Fruchtbarkeit verschieden, wie wir aus den Untersuchungen *Rubin-Westergaard*s ersehen. Und der Adel braucht an sich noch gar nicht das Extrem zu bilden. Wenn man schon einmal eine Parallele mit der dänischen Bevölkerung zieht, so wird man auch die Konsequenzen dieses Vergleiches in Kauf nehmen müssen. Danach hat aber die dänische Gruppe der liberalen Berufe und grösseren Geschäftsleute keine unterdurchschnittliche Kinderzahl, sondern zeichnet sich im Gegenteil gerade in den höheren Ehedauerklassen durch besonderen Kinderreichtum aus[1]). Mithin ist hier von einer verminderten Fruchtbarkeit und einer sich daraus ergebenden Degeneration oder von der Anwendung neomalthusianischer Massnahmen durchaus nichts zu spüren! Weil aber die Ehen dieser Gruppe, wie wir bereits wissen, im Durchschnitt länger dauern, kann auch die Kinderzahl überhaupt grösser sein. Mithin darf von einem Aussterben dieser Klasse ganz und gar nicht gesprochen werden. Es ist doch merkwürdig, dass *Westergaard* in einer Besprechung des *Fahlbeck*'schen Buches (Zeitschrift für Sozialwissenschaft VII S. 400) seine eigenen früheren Nachweisungen gänzlich vergessen hat! Endlich aber müssen wir wieder berücksichtigen, dass die schwedische Nation überhaupt eine geringe Fortpflanzung entwickelt. Es ist ja möglich, dass die höheren Klassen eine geringe Produktion entfalten und dadurch zu ihrem eigenen Untergange beitragen Aber in einwandsfreier Weise aufgezeigt ist es doch bisher nicht. Die einzige wirklich kritische Untersuchung für Dänemark erweist für die gebildeten Klassen gerade das Gegenteil. Namentlich aber bliebe noch zu zeigen, ob durch eine verminderte Fruchtbarkeit die Lebensfähigkeit dieser Bevölkerungsschichten tatsächlich in Frage gestellt wird. Denn es kommt eben alles darauf an, ob die erzeugten Kinder dem Leben erhalten bleiben oder nicht. Ist aber dies der Fall, dann kann auch eine geringere Kinderziffer zur Erhaltung der Art völlig ausreichen. Das Moment der langsameren Zunahme einer Volksgruppe ist jedoch

1) Zahl der Kinder auf 1 Ehe (*Rubin-Westergaard* S. 84):

I.	Liberale Berufe und grössere Geschäftsleute .	3,44,	kinderlos waren		12,9 %
II.	Kleinere Handwerker und Gewerbetreibende . .	3,22	»	»	13,2 »
III.	Lehrer, Kontoristen, Handlungskommis . . .	2,57	»	»	15,0 »
IV.	Unterbeamte, Dienstboten	2,87	»	»	13,5 »
V.	Handwerksgesellen, Arbeiter	3,01	»	»	11,5 »

ein ganz anderes als das der Degeneration, und man darf doch aus dem einen beileibe noch nicht auf das andere schliessen. Auch das ist ja noch ein ungelöstes Problem! — Sehr interessant ist bei *Fahlbeck* der Nachweis, dass die adligen Familien, die auf eine niedrigere soziale Stellung herabgesunken sind, wiederum einen grösseren Kinderreichtum haben als die anderen Familien, also gleichsam mehr dem allgemeinen Ursprung aus dem Volke ähneln. Ob auch die Kindersterblichkeit hier wiederum eine grössere gewesen ist, erfahren wir nicht. Die älteren Untersuchungen von *Talquist* (Récherches statistiques sur la tendance à une moindre fécondité des mariages. Helsingfors 1886) entbehren der Präzision und gehen von einer ganz unbewiesenen Voraussetzung aus, sodass sie nicht zu verwerten sind.

Das Horoskop, das *Fahlbeck* demnach dieser Bevölkerungsgruppe im ganzen ausstellt, lautet nicht günstig. Die Geburten deckten den natürlichen Abgang durch den Tod nicht mehr (S. 283). Der schwedische Adel sei aber nur ein repräsentativer Teil der höheren Klassen überhaupt. Er ist ein Typus. »Der Pulsschlag des natürlichen Lebens geht langsamer, gleichsam vorsichtig und um die Kräfte zu sparen. Das ist die Einwirkung der Bildung und Verfeinerung auf eine Volksmasse.« Das Sinken der Heiratsfrequenz und der Fruchtbarkeit sei eine natürliche, wenn auch unbewusste Folge der Kultur. Es ist das Zeichen der Degeneration. Die höheren Klassen aber ständen an der Spitze einer Entwicklung, der die unteren Klassen erst langsam folgen werden. »Die gebildete Klasse gleicht einer Armee, die beständig aus derselben Truppenzahl besteht, während die Mannschaft wechselt, indem alte Leute verabschiedet und neue ausgemustert werden.« »Was für alle Zeiten feststehen dürfte, ist, dass der Aufstieg zu den Höhen der Gesellschaft gewöhnlich, wenn nicht immer der Weg aus dem Leben ist« (S. 303). — Wir haben diese Sätze in extenso mitgeteilt, weil sie unmittelbar aus seinen Untersuchungen zu folgen scheinen und die Quintessenz der Lehre enthalten. Aber wir werden scharf auseinanderhalten müssen, was a priori als einleuchtend angenommen ist und was durch die Tatsache selbst erwiesen wird. Wir haben im vorhergehenden bei den einzelnen demographischen Momenten hervorgehoben, dass die Schlüsse keineswegs bündig, am allerwenigsten aber allgemeingültig sind. Die späte Eheschliessung in diesen Kreisen wird mehr als aufgewogen durch die längere Ehedauer; das eine ist nur die Folge des andern. Und die absolut geringere Fruchtbarkeit wird durch die grössere Zahl überlebender Kinder wiederum kompensiert. Ein naturgesetzlicher Zusammenhang scheint mir also nach alledem in diesen Beziehungen noch nicht nachgewiesen zu sein, ebensowenig wie ein notwendiges Aussterben durch Degeneration. Auch ist das Kausalitätsverhältnis nicht deutlich. Denn während bei diesen Gesellschaftsklassen in der Gegenwart bewusste Einschränkung der

Ehen und Geburten vorliegen soll, hat bei den historischen Geschlechtern eine physische Degeneration stattgefunden, die zu demselben Resultat führte. Diese beiden Hemmnisse sind jedoch toto coelo verschieden und ganz entgegengesetzt zu beurteilen: entweder physische Degeneration oder künstliche Beschränkung. Soll jedoch wirklich eine Naturnotwendigkeit vorliegen, so müsste offenbar ein physiologischer Ursachenzusammenhang bestehen. — Das führt uns auf den anderen, noch interessantern Teil der Arbeit, zu dem Aussterben der Geschlechter. Wie steht es mit den Tatsachen?

Die Momente, die die historischen Geschlechter zum Erlöschen gebracht haben, sind mannigfacher Art. Wir geben zunächst wiederum die Feststellung selbst, um sie dann auf ihre Tragweite zu prüfen. a) Die Heiratsfrequenz unter dem schwedischen Adel, die an sich schon gering ist, nimmt mit dem Alter der Generation ab. b) Wichtiger ist jedoch das Ausmass der Fruchtbarkeit d. h., die Tatsache, dass die Kinderziffer mit der Anzahl der Glieder einer Generation abnimmt: je älter ein Geschlecht wird, umso geringer wird in der folgenden Generation die Zahl der Kinder in einer Ehe. So kommen lebend geborene Kinder in einem »Fünfgliedergeschlecht« im ersten Gliede durchschnittlich 5,8, im zweiten 5,5, im dritten 3,8, im vierten 3,4, im fünften 2,3 auf eine fruchtbare Ehe. c) Nicht minder ist die Zahl der kinderlosen Ehen überhaupt mit dem Alter des Geschlechtes im Steigen begriffen. Das wäre ja ein Moment, das auf Degeneration schliessen liesse und zum notwendigen Aussterben führen müsste. Freilich trifft hier jenes früher hervorgehobene Moment zu, dass das Material bei diesen Teilungen doch sehr klein wird und die Schlussfolgerungen also zweifelhaft sind. Fasst man nämlich die zweiten und dritten Glieder aller Geschlechter auf der einen, die vierten und folgenden Glieder auf der anderen Seite zusammen, so ergeben sich für die ersteren 32, für die letzteren 33 Proz. kinderlose Ehen, während sie bei dem ersten Glied allerdings nur 16 Proz. ausmachen. Nimmt man aber lebende und erloschene Geschlechter zusammen, so betragen die kinderlosen Ehen beide Male gerade ein Viertel. Die Abweichungen in beiden Gruppen bewegen sich nur innerhalb der Grenzen des wahrscheinlichen Fehlers. Man wird demnach eine ausgesprochene Tendenz »zunehmender Kinderlosigkeit« durchaus nicht bemerken können. Dass bei den Geschlechtern, die schon erloschen sind, dies zum Teil an der Unfruchtbarkeit der Ehe gelegen haben muss, ist am Ende a priori selbstverständlich. Aber eine wirkliche Gesetzmässigkeit hat sich dabei noch nicht herausgestellt. d) Auffallender ist endlich das Ueberwiegen des weiblichen Geschlechtes über das männliche unter den Geborenen mit zunehmendem Alter der Familien. Nehmen wir wiederum die fünfgliedrigen Geschlechter als Beispiel, so entfallen auf je 100 Mädchen entsprechend 125,8, sodann 117,6 und 107,0, zu-

letzt aber nur 84,4 Knabengeburten. Mit diesem an sich sehr auffälligen Umspringen in der Art des Geschlechtes beim letzten Glied ist dann natürlich das Schicksal der Familien besiegelt gewesen. Und eben dahin wirkte die fortschreitende Sterblichkeit in jugendlichem Alter: je nachdem die Generationen älter wurden, nahm der Anteil der Lebensfähigen über 20 Jahre ab! — Das sind die ermittelten Tatsachen.

Was wird nun aber mit alledem bewiesen? Liegen hier wirkliche Degenerationsmerkmale der historischen Geschlechter vor, die den Schluss auf eine allgemeine Gesetzmässigkeit zulassen: dass man also sagen könnte, nach durchschnittlich drei Generationen tritt eine wirkliche Degenerierung ein, die sich äussert in abnehmender Fruchtbarkeit, grosser Sterblichkeit in jungen Jahren und übermässiger Sterilität (S. 167)? Der Schluss liegt nahe, und doch ist Vorsicht geboten, damit man nicht die Tragweite der Ermittelung falsch deutet. Die Sache verhält sich vielmehr so: diejenigen Geschlechter, die ausgestorben sind, haben als unmittelbare Ursachen freilich jene Erscheinungen aufzuweisen, an denen sie eben zu Grunde gegangen sind. Das hat nichts wunderbares an sich und liess sich bereits a priori sagen; aber eine Notwendigkeit ihres Eintretens ist damit nicht erwiesen. Denn es müssten dann lebende und erloschene Geschlechter doch denselben Gesetzen unterliegen. Es handelt sich vielmehr nur um das zufällige Eintreten bei einer Reihe von Geschlechtern der Vergangenheit, während die andern erhalten geblieben sind. Es hat eben, wie bereits oben gesagt, gesunde und degenerierende Familien nebeneinander gegeben. Sonach schrumpft das ganze Ergebnis auf die Wahrheit zusammen: einige der historischen Geschlechter starben aus bestimmten Gründen im männlichen Gliede aus.

Nun hat *Fahlbeck* freilich versucht, dieselben Erscheinungen auch bei den lebenden Geschlechtern nachzuweisen, um damit die Allgemeingültigkeit der Verfallssymptome zu bekräftigen. Aber es scheint mir das weder bez. der Ehelichkeit noch der Kinderlosigkeit noch der Sterblichkeit in jungen Jahren zuzutreffen, wie aus seinen eigenen Nachweisungen hervorgeht. Denn der Umstand, dass in der ersten Generation verhältnismässig nur wenige unfruchtbare Ehen vorhanden waren, erklärt sich am Ende von selbst: die Nachsuchung und Verleihung des Adels erfolgte meist gerade mit Rücksicht auf die Nachkommenschaft. Daher war deren Vorhandensein eine Bedingung des Geadeltwerdens. Und eine weitere Zunahme steriler Ehen finde ich in den lebenden Geschlechtern nicht (S. 134), wie das bereits oben betont ist. Daher muss dieses erste Merkmal ausscheiden. Anders steht es ja freilich mit dem Momente der Fruchtbarkeit: hier hat es den Anschein, als wenn die Zahl der lebend geborenen Kinder der fruchtbaren Ehen mit dem Alter der historischen Generation tatsächlich in der Abnahme

begriffen wäre. Ist das aber als ein wirkliches Degenerationszeichen zu deuten? Wir hatten bereits vordem gesehen, dass es nur auf die überlebenden Kinder ankommt, nicht auf die Zahl der Geburten überhaupt, wenn es sich um Erhaltung und Ausbreitung der Familien handelt. Die Lebensfähigkeit könnte vielmehr gerade mit abnehmender Geburtenzahl gestiegen sein — das aber ist das entscheidende Merkmal, nicht die Geburtenzahl an sich. Denn das Problem der Degeneration ist gänzlich von der Frage der langsameren oder schnelleren Volksvermehrung zu trennen, was *Fahlbeck* freilich übersieht.

Es wäre ja möglich, ein anderes »Experimentum crucis« zu liefern: wenn man etwa dieselben Bauernfamilien über einen Zeitraum von 300 Jahren verfolgte und zeigen könnte, dass sie in geringerem Masse erloschen und auch in den späteren Gliedern anderen Gesetzen unterworfen seien als der Adel. Das konnte aber natürlich nicht gezeigt werden, da es dazu völlig an geeigneten Unterlagen fehlt. Dazu kommt, dass auch im Adel durch Zumischung frischen Blutes eine völlige Regeneration stattfinden kann, die längere Lebensdauer gewährleistet. Wir werden jedoch überhaupt zur Beurteilung der Degeneration noch ganz andere Merkmale heranziehen müssen. Und hier ist es der Arzt und Anthropologe, der das entscheidende Wort hat. Es sind vor allem geistige Krankheiten, sodann körperliche Gebrechen, die ev. als Zeichen des Verfalles in Betracht zu ziehen sind; weiter wären die Momente der Militärtauglichkeit und der speziellen Todesursachen zu untersuchen. Erst in diesem Zusammenhange könnten Ehelichkeit und Fruchtbarkeit als Symptome des Aussterbens und Degenerierens ihre richtige Deutung finden.

So werden wir uns also nach dem Abwägen all dieser kritischen Bedenken mit einem »non liquet« begnügen müssen. Wirkliche Degenerationsmerkmale konnten bei der ausgewählten Bevölkerungsmasse des schwedischen Adels als eines repräsentativen Teiles der gebildeten Klassen überhaupt noch nicht mit Sicherheit nachgewiesen werden, geschweige denn, dass die Symptome, die hier bemerkbar wurden, auch schon bei anderen Schichten der Gebildeten mit Notwendigkeit eintreten müssten. Und so sind auch die allgemeinen Schlüsse über die »Standeszirkulation«, in denen *Fahlbeck* gewissermassen den Spuren *Georg Hansen*s folgt, mehr an sich plausible Vorwegnahmen, als dass sie wirklich bewiesen wären. Auch scheint mir zur Erklärung eine ganz andere Theorie möglich, auf die hier wenigstens hingewiesen werden mag. Das verschiedene Tempo der Zunahme innerhalb der einzelnen Bevölkerungsgruppen und Gesellschaftsklassen genügt allein schon, um den sozialen Generationswechsel und das Aufsteigen anderer Schichten zu erklären, ohne dass es

dazu in allen Fällen der Degenerationshypothese bedürfte. Diese Art der Fragestellung hat in der Literatur noch keine gebührende Berücksichtigung gefunden, obwohl sie nahe genug zu liegen scheint; sie mag darum zur Diskussion gestellt werden. Es müssen noch eine ganze Reihe Untersuchungen derart, wie sie Professor *Fahlbeck* unternommen hat, ausgeführt werden, um die eingangs aufgeworfene Frage beantworten zu können.

Noch ein letzter Punkt verdient Berücksichtigung. Im Anschluss an seine Darlegung über die Standeszirkulation erörtert *Fahlbeck* auch die Lehre und die Wirkungen des Neomalthusianismus, der ja für Schweden und Frankreich und jedenfalls auch für die Vereinigten Staaten aktuelle Bedeutung hat. Wir wollen hier nur soweit darauf eingehen, als er mit der *Malthus*'schen Lehre selbst im Zusammenhange steht. Die Stellung von Professor *Fahlbeck* zum sogenannten »*Malthus*'schen Gesetz« ist nicht ganz klar. Er spricht an einer Stelle (S. 288) davon, dass in jeder Gesellschaft für die Klasse der Gebildeten der Platz sehr eng begrenzt sei — also ganz in *Malthus*'scher Färbung. Und auch sein Versuch, eine »richtige Volksmenge« für eine Nation jeweils zu ermitteln, zeigt diesen Charakter. Er meint aber im ganzen (S. 308), dass das Gesetz von *Malthus* »unbestreitbar logische Gültigkeit besitzt vorausgesetzt, dass die Menschen die Vernunft oder ihre Ueberlegung nicht gebrauchen, aber verhältnismässig selten faktische Gültigkeit, da diese Voraussetzung gewöhnlich nicht eintrifft« (?) Mir scheint aber im Gegenteil die logische Gültigkeit der *Malthus*'schen Lehre durchaus bestreitbar. Vielmehr ist überhaupt die ganze Fragestellung falsch: mithin kann auch der Beweis oder die Widerlegung der Lehre nicht gelingen. Denn die Frage, ob das »Gesetz vom abnehmenden Bodenertrag« zu Recht besteht oder nicht, hat für das Bevölkerungsproblem unmittelbar gar keine Bedeutung. So lange überhaupt noch Boden und genügende Agrarproduktion vorhanden ist, kommt es »logisch« immer nur darauf an, ob in einem Lande so viele »Werte« hergestellt werden, dass damit Bodenprodukte getauscht werden können. Es ist aber »logisch« ganz gleich, ob diese letzteren unmittelbar aus demselben Lande stammen oder irgend wo anders gewonnen werden, solange nur genug Gegenwerte vorhanden sind und nicht die ganze Erde occupiert ist. Der Vordersatz von *Malthus* ist also in einem »Systeme der Verkehrswirtschaft« überhaupt gänzlich gegenstandslos. Es ist das Verdienst von *Franz Oppenheimer*, hier eine fruchtbare Diskussion ermöglicht zu haben (vgl. Deutsche Literaturzeitung 1901 Nr. 34), indem er die handgreiflichen Trugschlüsse von *Malthus* und seinen Anhängern aufdeckte. Nicht minder ist aber der zweite Satz von dem angeblich stets gleichen Fortpflanzungstrieb direkt falsch. Es ist eine petitio principii, die doch zunächst als richtig nachgewiesen werden müsste, die aber in Wirklichkeit stillschweigend als a priori

bereits feststehend angenommen wird. Und doch ist ungefähr das Gegenteil zutreffend. Die Analogie mit dem Tierreich im allgemeinen beweist ja zunächst gar nichts, abgesehen davon, dass diese Behauptung ganz summarisch gehalten ist und Unterschiede gar nicht zulässt. Denn wie die Fortpflanzungskraft in der gesamten Tierwelt keineswegs überall gleich stark sich äussert, so auch nicht beim Menschen. Es liesse sich mit Hilfe der Wahrscheinlichkeit zeigen, dass die vorhandenen Keime gar nicht alle zur Entfaltung gelangen können, mithin die virtuelle Möglichkeit niemals Wirklichkeit werden kann. Sondern die Produktivität selbst hängt von sehr mannigfachen, zunächst rein physiologischen Momenten ab, die durchaus variabel sind; die bekannten »repressiv Checks« spielen dabei keine Rolle. Auch die Beschränkung des Gesetzes auf unkultivierte Völker und Zustände, für die man die *Malthus*'sche Theorie hat in Anspruch nehmen wollen (*Leroy-Beaulieu, Levasseur, J. Wolf, Fahlbeck*) ist nicht zulässig. *Fahlbeck* nimmt ohne weiteres bei diesen Völkern eine grosse Nativität an (S. 317), die er mit *Malthus* aus gewissen äussern Symptomen schlussfolgert. »In der Kindheit der Kulturvölker stand mutmasslich einer grossen Geburtenzahl eine wenig oder gar nicht geringe Sterblichkeit gegenüber. Die grosse Nativität beruhte nicht allein darauf, dass alle verheiratet waren oder in geschlechtlichem Verkehr lebten, sondern auf der grossen Fruchtbarkeit jeder erwachsenen Frau.« Das ist aber durchaus nicht richtig. *Schurtz* hat auf das Moment der vielfach hervortretenden »geschlechtlichen Abneigung« auch bei den Naturvölkern aufmerksam gemacht. Wie sodann aber *Lasch* (Zeitschrift für Sozialwissenschaft V. S. 341) induktiv gezeigt, hat die Bevölkerung bei den Naturvölkern durchaus nicht die Tendenz, über die Unterhaltsmittel hinauszuwachsen. Die potentielle Vermehrbarkeit wird vielmehr auch hier durch physiologische und biologische Momente reduziert und dem Ernährungsspielraum angepasst. Die beiden Thesen des *Malthus* sind also durchaus nicht richtig und mithin ist es auch die Schlussfolgerung nicht. Statt spezifischer Ursachenforschung macht man eben eine generelle Annahme, deren Wirklichkeit doch erst zu beweisen wäre, und dreht sich dabei in einem völligen Zirkel. Man setzt erst voraus, dass der Fortpflanzungstrieb gleich sei und nur durch »Checks« aufgehalten werden könne; wenn er sich aber nicht als gleich herausstellt, dann nimmt man wiederum an, dass diese Checks wirksam gewesen sind: die Antwort ist dann natürlich nur das Echo der eigenen Frage. — Die Argumentierung aber endlich, die aus der Privatwirtschaft genommen ist, dass kinderreiche Familien eher in Bedrängnis geraten als kinderärmere, ist angewendet auf ein ganzes Volk direkt sinnlos. *Fahlbeck* hat selbst mit Recht darauf hingewiesen, dass der Generationswechsel in einem Volke nicht für alle Familien auf einmal erfolgt, sondern allmählich nacheinander. Infolgedessen bleibt das Verhältnis zwischen

Mündern und arbeitenden Händen, das in der einzelnen Familie mit jedem neuen Kinde so gewaltig verrückt werden kann, im Volke ungefähr dasselbe. Denn die hinzukommenden neuen Kinder stossen zwar nicht in derselben Familie, wohl aber ausserhalb auf inzwischen zur Verfügung stehende neue »Hände«. Also auch von dieser Seite ist die *Malthus*'sche Theorie nicht haltbar.

Ein Bevölkerungsproblem selbst, sowohl der Ueber- als auch der Unterbevölkerung bleibt natürlich bestehen — auch wenn man jene Lehre, wie es mir nötig scheint, gänzlich fallen lässt, weil auf irriger Fragestellung beruhend. *Fahlbeck* hat selbst mehrere Arten der Uebervölkerung unterschieden: 1) berufliche — entstehend durch Unausgeglichenheit in der Berufswahl, 2) soziale — hervorgerufen durch das Emporstreben verschiedener Bevölkerungsgruppen und dadurch entstehende Kämpfe, 3) lokale — infolge der unproportionalen Anhäufung der Menschen an einzelnen Plätzen und 4) momentane — entstanden durch Krisen oder Misswachs u. ä.; sodann subjektive d. h. das Gefühl des Andranges und einer nicht ausreichenden Lebensweise, das aber ganz unabhängig von der tatsächlichen Bevölkerungszahl ist, vielmehr von psychischen Momenten abhängt und bei jeder Bevölkerung auftreten kann. Daneben kann aber auch wirklich einmal unter besonderen Verhältnissen eine tatsächlich objektive Uebervölkerung aus bestimmten Gründen eintreten, die aber nichts mit einer »allgemeinen Tendenz« zu tun hat. Es ist ja auch deutlich, dass die ganze Sozialpolitik ein reines Danaidenfass und die unsinnigste Massnahme wäre, wenn das angebliche Gesetz bestünde. Die Meinung aber, dass bei einer Verringerung der Bevölkerungszunahme der Nahrungsspielraum nun grösser würde, ist wiederum ganz unlogisch. Denn es wird das, was eigentlich bewiesen werden soll, bereits stillschweigend vorausgesetzt: dass nämlich bei gleichbleibender oder sogar sinkender Bevölkerung doch das Nationalprodukt in demselben Masse vorhanden wäre. Das ist aber nicht nur nicht sicher, sondern im Gegenteil höchst unwahrscheinlich. Die zunehmende Bevölkerung ist gerade die Voraussetzung und Bedingung, dass der Dividendus Nationalprodukt grösser wird. Und eine künstliche Kinderbeschränkung hemmte gerade das Anwachsen dieses Nationalreichtums.

Das »Zwei-Kindersystem« hat, wie *Fahlbeck* mit Recht zeigt, für die Gesamtbevölkerung ganz eigentümliche Konsequenzen, die verhängnisvoll werden müssen. Es wäre nun weiter zu untersuchen, wie weit die neomalthusianischen Praktiken tatsächlich unter den gebildeten Klassen geübt werden und ob dadurch wirklich ihre Erhaltung gefährdet wird. Dann könnten wir zwar nicht von einer »Degeneration der gebildeten Klassen« sprechen; wohl aber wäre aus anderen Gründen in der Zukunft ein Zurücktreten oder auch Aussterben zu erwarten. Bez. des schwedischen Adels haben, wie es oben gezeigt wurde, die Tatsachen

selbst noch kein ganz einwandsfreies Zeugnis abgegeben. Es bleibt zu untersuchen, wie weit anderwärts Zeichen dafür vorhanden sind.

Es ist immer das grösste Verdienst eines Werkes, neben den positiven Lösungen, die es bietet, auch eine Menge von Problemen aufzuwerfen, die Anlass zur Diskussion geben können. Das hervorragende Buch von Professor *Fahlbeck* verdient darum gerade die allgemeine Beachtung der Soziologen, und deshalb erschien eine eingehende Erörterung der Probleme an dieser Stelle erwünscht.

Anerbenrecht und Anerbensitte.

Unter diesem Titel hat Dr. *Nikolaus von Mattyasovszky* im Verlage der Eggenbergerschen Buchhandlung, Budapest, ein Werk in ungarischer Sprache erscheinen lassen, dessen Inhalt auch für deutsche Leser Interesse bietet [1]). Einem uns zur Verfügung gestellten Auszuge entnehmen wir Folgendes: Dieses Werk ist der erste Versuch zur systematischen Aufarbeitung der Erbfolgesitten der vaterländischen ackerbautreibenden Bevölkerung auf Grund der aus den Akten der königlichen Bezirksgerichte und der öffentlichen Notare, folglich aus verlässlicher Quelle, geschöpften Daten.

Der gewesene Ackerbauminister *Ignaz von Darányi* betraute den Verfasser mit dem Studium des Anerbenrechtes und der Anerbensitte in Deutschland. Im I. Teile des Werkes gibt derselbe Rechenschaft über das Ergebnis seiner Studienreise, skizziert nach den einzelnen Staaten (Braunschweig, Schaumburg-Lippe, Baden), beziehentlich Provinzen (Hannover, Westfalen) die Entwicklung des Anerbenrechtes, bespricht das positive Recht und die Anerbensitte und stellt schliesslich auf Grund statistischer Daten die Wirkungen des Anerbenrechtes auf die Besitzverteilung, die Bevölkerungs- und Schuldverhältnisse fest. Er zeigt dabei, wie verschieden nach den einzelnen Gegenden die Wirkungen des Anerbenrechtes sind, und gelangt zu dem Schlusse, dass das Anerbensystem nicht verallgemeinert werden kann, da dessen Vorteile oder Nachteile von den lokalen, wirtschaftlichen und sozialen Verhältnissen abhängig sind. Sicher ist indessen, dass das Anerbenrecht in erster Linie mit den Verhältnissen des bäuerlichen Mittelbesitzes übereinstimmt, diesen konserviert und dadurch auch zur Erhaltung des mittleren Bauernstandes beiträgt. Diese konservierende Kraft des Anerbenrechts gelangt jedoch nur neben der Anerbensitte zur Geltung, das heisst: nicht das Recht an und für sich , sondern nur das mit der Sitte gepaarte Recht vermag die günstigen Wirkungen hervorzurufen.

---

1) Dr. *Mattyasovszky*, *Miklos*, Törzsöröklési jog és törzsöröklési szokás. Budapest 1904. 425 S. 8⁰. 7 k.

Dieses enge Band zwischen Recht und Sitte hat im Verfasser die Ueberzeugung zur Reife gebracht, dass für Ungarn die Anerbenfrage ohne Kenntnis der Erbfolgesitten nicht behandelt werden darf. So ist der II. Teil des Werkes zustande gekommen, in welchem nach den einzelnen Landesteilen die Anerbensitten des ungarländischen ackerbautreibenden Volkes besprochen werden. Ausser dem durch die Bezirksgerichte und öffentlichen Notare gelieferten Material benützte der Verfasser auch die im Privatwege gesammelten und in Monographien zerstreut vorkommenden Daten. Das Bild, das sich uns in der Verarbeitung dieser Daten darbietet, ist das folgende: In Ungarn ist die Anerbensitte keine allgemein verbreitete; insbesondere ist dieselbe unter der Bevölkerung rein-ungarischer Rasse nicht anzutreffen. Hingegen ist die Anerbensitte eingebürgert vornehmlich bei den transdanubischen und südungarischen Deutschen und teilweise bei den Wallachen in den Komitaten Arad und Krassó-Szörény. Der überwiegende Teil der Bevölkerung aber huldigt der Sitte der gleichmässigen Natural-Erbteilung, d. h. schliesst sich in diesen Punkten dem positiven Rechte an. Eine Ausnahme hievon pflegt nur zu Gunsten der Söhne gemacht zu werden. Die bereits ausgeheirateten Töchter begnügen sich nämlich in vielen Gegenden mit der Abfindung in barem Gelde, welche oft dem Werte ihres gesetzlichen Erbteiles nicht gleichkommt. Falls aber der Vater oder die Mutter zu verfügen hat, so macht sich fast immer das Bestreben geltend, dass der Grundbesitz nur den Söhnen zufalle.

Die Sitte der Erbfolge in männlicher Linie und der gleichmässigen Erbteilung lässt sich durch die ungarische Rechtsentwicklung erklären. Schon *Werböczy* sagte, dass bei den Fronbauern im Falle des Ausheiratens der Töchter nur die Söhne das Erbfolgerecht besitzen; hingegen erben die nicht ausgeheirateten Töchter zusammen mit den Söhnen gleichförmig das gesamte bewegliche und unbewegliche Vermögen der Eltern. Die neuere Rechtsentwicklung hat mit der Erbfolge in männlicher Linie gebrochen und sich ganz auf das Prinzip der gleichmässigen Erbteilung gestellt. Dies tat auch der Gesetzartikel VIII: 1840, und auch heutzutage bekommen im Falle der gesetzlichen Beerbung Söhne und Töchter gleichmässig auch vom unbeweglichen Vermögen einen gleichen Teil. Der Rechtsentwicklung folgte die Sitte: es ist wahrzunehmen, dass die von der gleichmässigen Erbteilung abweichenden Sitten langsam verschwinden, und dass selbst in solchen Gegenden, wo man noch vordem, sei es auf die Söhne, sei es auf die Besitzeinheit besondere Rücksichten nahm, heute bereits die Erbschaft gleichmässig und in natura ohne Rücksicht auf das Geschlecht geteilt wird. Dementsprechend finden wir in einem grossen Teile des Landes Besitzteile, welche auf das unsinnigste zerstückelt sind. Es gibt Fälle, wo

die Erbteilung die Verlassenschaftsrealität bis auf Parzellen von 20—30 Quadratklaftern zersplittert hat. Selbst in Gemeinden mit verhältnismässig keiner grossen Gemarkung gibt es mehr als dreissigtausend Grundbuchsparzellennummern. Auf solche kleine Parzellen könnte das Anerbensystem überhaupt nicht Anwendung finden. Dort aber, wo die Zerstückelung des Grundbesitzes noch nicht so weit fortgeschritten ist, macht es sehr oft die Schuldenlast zur Unmöglichkeit, dass ein Erbe den ganzen Grundbesitz allein übernehme, unter Auszahlung des Anteiles seiner Miterben.

Auch auf den Zusammenhang, welcher zwischen den Erbfolgesitten und der Auswanderung und dem Ein- oder Zweikindersystem besteht, wird eingegangen, und dabei gezeigt, wie sich diese Probleme unter den lokalen Verhältnissen modifizieren. So z. B. geht ein grosser Teil der Auswanderer aus dem Komitate Ung deshalb nach Amerika, weil dieselben in der Heimat von dem zugrunde gegangenen Mittelgrundbesitz reichlich Gründe erwerben könnten, aber kein Geld dazu haben, während ein Unternehmen (Fabrik, Bergwerk u. s. w.), welches ihnen sicheren und ständigen Verdienst bieten könnte, zu Hause nicht zu finden ist. Sie gehen folglich »über das grosse Wasser«, um mit dem dort zu erwerbenden Gelde ihre Rückstände an Grundkaufpreisen begleichen zu können.

Das Ein- oder Zweikindersystem ist gleichfalls eine jener Erscheinungen, welche mit dem Wesen der Erbfolge im engsten Zusammenhange stehen. Die vom Verfasser mitgeteilten Daten weisen darauf hin, dass, wenn gleich nicht der einzige, so doch ein sehr bedeutender Grund für die Verbreitung des Ein- oder Zweikindersystems darin liegt, dass der Bauer fürchtet, dass ihm sein Grundbesitz zerstückelt wird. Insbesondere sind die reformierten Ungarn der Ansicht, dass 1—2 Kinder genügen, da sie Bettler nicht erziehen wollen. Der Székler wieder eignet sich die Beschränkung der Kinderzahl vom Siebenbürger Sachsen an, indem er denkt, dass der Sachse deshalb sich bereichert, weil er den Grundbesitz nicht zu verteilen braucht.

Der Verfasser vergleicht zum Schlusse die deutschen mit den ungarischen Verhältnissen und stellt folgende Unterschiede fest:

1) In Deutschland ist das Anerbenrecht auf Grund der Sitte entstanden; in Ungarn ist die Anerbensitte beim Gros des Volkes unbekannt, welcher Umstand der ungarischen Rechtsentwicklung entspricht. In Ungarn hat es einen solchen Satz, wonach der Grundbesitz auf ein Kind überzugehen hat, nie gegeben.

2) In den deutschen Gegenden, wo das Anerbenrecht und die Anerbensitte üblich sind, ist der bäuerliche Mittelbetrieb vorherrschend; in Ungarn gibt es weniger Mittelgrundbesitz und mehr zerstückelte und

zwerghafte Besitzungen.

3) In Deutschland hat man durch Bevorzugung des Anerben der Ueberschuldung vorgebeugt; in Ungarn hingegen könnte das Anerbensystem gerade wegen der vielen Schulden nur auf wenige Grundbesitzungen angewendet werden.

4) In Deutschland können die ausgezahlten Miterben infolge des gewaltigen Aufschwunges, den das dortige geistige und wirtschaftliche Leben genommen hat, leicht ein gutes Unterkommen finden; in Ungarn wird jedes Kind eines Ackerbauers gleichfalls ein Ackerbauer; doch bietet sich ihm auch kaum eine andere Beschäftigung-

5) In Deutschland werden durch die Uebergabe bei Lebzeiten und durch das für die ungeteilte Erhaltung des Familiengutes auch zu Opfern bereite Familiengefühl die Nachteile des Anerbensystems ausgeglichen und dessen Vorteile gehoben; in Ungarn ist dieser Geist zumal unter den männlichen Erben nicht anzutreffen. Auch wenn die Eltern noch bei Lebzeiten eine Erbteilung vornehmen (was mehr eine Ausnahme bildet), lassen sie jedem einzelnen ihrer Söhne ein Stück von Grund und Boden zukommen.

Budapester Wohnungszustände.

Das kürzlich erschienene zweite Heft des Budapester Volkszählungswerkes (»Die Hauptstadt Budapest im Jahre 1901«) behandelt die Wohnverhältnisse. Es leben 96,7 Proz. der Bevölkerung, d. i. 694107 Personen in ordentlichen Wohnungen, 12919 Personen in Anstalten und 10655 Individuen in solchen Lokalitäten, welche eigentlich nicht als Wohnungen betrachtet werden können, wie z. B. Geschäfts- und Comptoirräumen etc. Nahezu die Hälfte (45,4 Proz.) der in ordentlichen Wohnungen lebenden Bevölkerung bewohnt Parterrewohnungen. Budapest unterscheidet sich in dieser Beziehung noch merklich von den Grossstädten anderer Länder; in den deutschen Grossstädten wohnen bloss 13—20 Proz., in Wien 24,5 Proz. in Parterrewohnungen. Infolge der wachsenden Zunahme der höheren Gebäude nimmt die Zahl der in den höheren Stockwerken Wohnenden auch in Budapest neuerdings bedeutend zu. Stieg doch die Anzahl der im II. Stock Wohnenden in den letzten zehn Jahren von 48000 auf 117000, der im III. Stock Wohnenden von 23000 auf 71000 und der im IV. Stock Wohnenden von 3000 auf 8000. Im Zusammenhange damit steht eine bedeutende Abnahme der in Kellerwohnungen Lebenden, deren Anzahl infolge energischer behördlicher Massnahmen von 25120 auf 8151 herabsank.

Auch die allgemeine Wohndichtigkeit lässt im Laufe der letzten zwei Jahrzehnte einige Besserung erkennen, indem die durchschnittliche

Zimmerzahl der Wohnungen seit 1881 von 1,75 auf 1,90 angestiegen, die durchschnittliche Kopfzahl in einer Wohnung hingegen von 4,99 auf 4,82 gesunken ist, so dass auf je ein Zimmer statt der 1881 gezählten 2,85 Personen gegenwärtig bloss 2,54 entfallen. Die grössere Hälfte (54,2 Proz.) der Zimmer sind von 1—3 Personen, 23,6 Proz. von 3—5 Personen, 15,9 Proz. von mehr als 5 Personen bewohnt. Es ist also die Wohndichtigkeit noch immer eine recht beträchtliche; gehen wir hier näher ein, so finden wir, dass die am dichtesten bevölkerten Wohnungen besonders häufig sind in Steinbruch, Ofen, in der Ferdinand- und Josephstadt, während weniger bevölkerte Wohnungen, wie solche mit durchschnittlich einer Person pro Zimmer in der inneren Stadt am allerhäufigsten vorkommen. Besonders dicht bevölkert sind die Zimmer in den Kellerwohnungen und im Parterre, wo pro Zimmer durchschnittlich 4,1 resp. 3,3 Individuen gezählt werden, während mit zunehmender Höhe die Wohndichtigkeit allmählich abnimmt — ein Zeichen davon, dass die unbemittelten Volksklassen besonders die Wohnungen der alten ebenerdigen Gebäude bewohnen.

Ein besonderer Abschnitt des Volkszählungswerkes behandelt die überfüllten Wohnungen, d. i. diejenigen, in denen auf je einen bewohnbaren Raum 4 oder mehr Personen entfallen. Die Volkszählung vom Jahre 1901 konstatierte 11 858 solcher Wohnungen mit insgesamt 77 696 Einwohnern, so dass gegenwärtig 10,8 Proz. der Bevölkerung in solchen Wohnungen leben, während die entsprechende Verhältniszahl vor zehn Jahren noch 13,2 Proz. betrug. Auch in Bezug auf den Grad der Ueberfüllung, besonders aber in Bezug auf die Anzahl der extrem überfüllten Wohnungen gibt sich eine bedeutende Besserung zu erkennen, indem 1881 noch in 4427 Wohnungen mehr als 10 Personen pro Zimmer gezählt wurden, während dies 1891 bloss mehr in 1899 Wohnungen der Fall war; Wohnungen mit über 20 Personen pro Zimmer fanden sich im Jahr 1881 noch 1202, zehn Jahre später nur noch 524, während die Volkszählung von 1901 keine einzige solche Wohnung mehr antraf. Wie auch aus diesen Angaben ersichtlich ist, war die auf Besserung der Wohnungsverhältnisse hinzielende Tätigkeit der städtischen Behörden, namentlich in Bezug auf die Kellerwohnungen von einigem Erfolg. Eine bedeutend schwierigere Aufgabe bildet freilich die Herbeiführung einer Besserung der durch die allgemeine Armut bedingten Ueberfüllung überhaupt. Die Tätigkeit der Kommunalbehörden scheint sich bis jetzt auf die Beseitigung der extremsten Auswüchse des Wohnungsprozesses beschränkt zu haben. Die Evacuierung der bisher namentlich am linken Donauufer noch existierenden überfüllten Kellerwohnungen und die Unterbringung der Kellerbevölkerung in gesünderen Wohnungen wird für die nächste Zeit ein dankbares Arbeitsfeld für die kommunalen Sanitätsbehörden darbieten.

III. LITERATUR.

Hermann von Leesen, Frédéric Bastiat. Sein Leben, seine freihändlerischen Bestrebungen und sozialökonomischen Anschauungen. München 1904. XXXII und 170 S.

Trotz grosser Belesenheit und Beherrschung des Stoffes ist dem Verfasser die Darstellung im ganzen nicht recht gelungen. Eine literargeschichtliche Arbeit kann unter doppeltem Gesichtspunkte geschrieben werden. Entweder betrachtet man den Autor unter den historisch-biographischen Verhältnissen als Ausdruck bestimmter Zeitumstände und Parteien, als beeinflusst von Vorgängern und Umwelt: es ist der Standpunkt des Historikers. Oder man betrachtet seine Auffassung als eine der möglichen Ausdrucksweisen überhaupt, die gerade unter speziellen Umständen Wirklichkeit geworden, als einen der Erklärungsversuche, der zum zeitlosen Inventar des nationalökonomischen Besitzes gehört: es ist der kritische Standpunkt, wie ihn etwa *Eugen Dühring* und auf einem anderen Gebiete *Simmel*, in seinen Kantvorlesungen, repräsentieren. Die Arbeit *Leesen*s gehört ganz in die erste Kategorie, was an sich gewiss kein Vorwurf ist. Aber die Bedingtheit *Bastiat*s durch Vorgänger und Umwelt wird dabei nicht genügend in den Vordergrund gestellt. Zwar spricht der Verfasser in der Einleitung von der englischen Freihandelsbewegung und von deren Einfluss auf *Bastiat*; auch schildert er eingehend das persönliche Schicksal des Franzosen: aber seine Stellung in der ganzen Geschichte der Nationalökonomie wird doch nicht deutlich und tritt nicht plastisch genug hervor. Er behandelt anhangsweise den Prioritätsstreit mit *Carey*; aber von welchen Voraussetzungen beide zu den gleichen Resultaten kommen, erfahren wir nicht. Es hätte mir darum weit zweckmässiger geschienen, einmal eine Gesamtcharakteristik der *Bastiat*schen Schriften im ganzen zu geben und dann seine einzelnen Hauptlehren nach Kategorien im Zusammenhange darzustellen und sie mit den Schriften der Vorgänger zu vergleichen, um die Besonderheit und den Einfluss des Autors in das rechte Licht zu setzen. So sind aber die letzten Wurzeln der Analyse nicht blossgelegt. Gewiss ist es ganz nützlich, einen jener ökonomischen Schriftsteller, auf die man mehr mit vornehmem Abtun herab-

sieht, um sie zu verketzern, als dass man sie wirklich kennt und versteht, von neuem darzustellen. Aber die Kritik muss dann eben eine einschneidende sein, die von Prinzipien ausgeht und die Prinzipien selbst aufdeckt: mit dem billigen Scheltwort »Manchestermann« tut man doch dergleichen nicht ab. Die *Dietzel*schen Aufsätze im Handwörterbuch geben einen Fingerzeig zur Beurteilung solcher Fragen. Freilich literargeschichtliche Untersuchungen gehören zu den feinsten und schwierigsten: sie kann mit Erfolg nur jemand schreiben, der selbst einen festen kritischen Standpunkt gewonnen hat, nicht aber wie der Verfasser in eklektischer Weise irgend welche späteren Autoren zitiert und als Gegenargumente anführt.

Unsere Ausstellungen sind also prinzipieller Natur. Aber es soll nicht geleugnet werden, dass wir im übrigen eine ganz brauchbare, wenn auch nicht sonderlich tiefe Darstellung der Ansichten *Bastiat*s gewinnen: der Verfasser schöpft aus guter Kenntnis der Schriften, kennt die Literatur und die Quellen genau, besitzt eine klare Ausdrucksweise und weiss auch aus den französischen Autoren manches Zitat anzubringen, das Aufklärung gibt. Ist es mithin auch nicht eine Musterleistung, die ja auf diesem Gebiete nur schwer zu erreichen ist, so enthält das Buch doch eine nützliche und fleissige Vorführung des einst so einflussreichen Franzosen, die gerade in diesen Tagen mit Nutzen gelesen werden mag.

Leipzig. F. Eulenburg.

J. Lehr's *Politische Oekonomie in gedrängter Fassung.* (Volkswirtschaftslehre und -Politik, Finanzwissenschaft, Statistik u. s. w.) Vierte vermehrte Auflage, besorgt von Prof. Dr. *C. Neuburg.* München 1905. J. Lindauersche Buchhandlung. 176 S. 8° M. 3.—.

Der *Lehr*sche Grundriss erfreut sich unter den Studierenden als bequemes Repetitionsmittel eines berechtigten Ansehens. Knappe präzise Fassung, genügende Berücksichtigung des Tatsächlichen in Gesetzgebung und Praxis, technische Fingerzeige, wo sie zum Verständnis notwendig sind, geben ihm vor den meisten ähnlichen Hilfsmitteln für Anfänger den Vorzug. Nach dem Tode des leider zu früh verstorbenen Verfassers hat *Neuburg* die Herausgabe übernommen. Er hat das Büchlein schon in der 3. Auflage um zwei kurze Abschnitte (»Volkswirtschaftliche Theorien und Richtungen« und »Versicherungswesen«) erweitert und die der Produktion gewidmeten Abschnitte der speziellen Nationalökonomie umgearbeitet, sich aber mit Recht in der 4. Auflage aller Veränderungen enthalten, welche nicht durch die Fortschritte der Gesetzgebung und Statistik geboten waren. So ist er glücklich der Gefahr entgangen, welcher andere Verfasser solcher Grundrisse erlegen sind, den Umfang des Buches über das Mass hinaus auszudehnen, das denen noch zugemutet werden kann, welche die Nationalökonomie nur

als »Nebenfach« betreiben. Immerhin ist der Grundriss über seinen ursprünglichen Zweck, den Hörern *Lehr*s die Wiederholung und völlige Aneignung seiner Vorlesungen zu erleichtern, hinausgewachsen, und dieser Umstand dürfte für die Zukunft weitere Umgestaltungen nahe legen. Empfehlen dürfte sich namentlich eine Trennung der sog. allgemeinen von der speziellen Volkswirtschaftslehre, die von *Lehr* ziemlich ungeschickt ineinandergearbeitet waren und die Streichung mancher in ihrer abrupten Fassung für die Benutzer nur Ballast bildenden Notizen. Beides zusammengenommen würde eine übersichtlichere und weniger sparsame Anordnung des Drucks ermöglichen, bei der die Hauptsätze schärfer hervorgehoben und blosses Erläuterungsmaterial in Petitschrift gesetzt werden könnte. — Ausstellungen wären an Einzelheiten wohl manche zu machen. Die Definition der Fruchtwechselwirtschaft (S. 88) ist schlechterdings nicht zu brauchen, und was heisst das, wenn S. 39 zu lesen steht, für Geldzwecke könne nur ein Stoff benützt werden, der preiswürdig sei? Geradezu irreführend ist es, wenn auf derselben Seite das Münzregal im Deutschen Reiche den Gliedstaaten zugeschrieben wird, oder wenn es S. 43 heisst, Währung sei »auch so viel wie Münzfuss« oder wenn S. 23 die Hausindustrie neben der offenen Handels-Aktiengesellschaft etc. als eine Spielart der gesellschaftlichen Unternehmung behandelt wird. S. 25 ist der standard of life mit dem Existenzminimum verwechselt, und der Begriff des freien Einkommens demgemäss unrichtig bestimmt. Arg sind S. 43 die »campsatores (!) in Rom« neben den Trapeziten in Griechenland (statt argentarii). Aber dergleichen ist doch selten, weit seltener als in den meisten ähnlichen Grundrissen, die bei grösserem Umfang den Benutzern weit weniger Inhalt bieten, und es kann in neuen Auflagen leicht verbessert werden, deren ich dem Büchlein noch recht viele wünsche. —r.

Kraus, Dr. *Oskar*, *Zur Theorie des Wertes.* Eine Bentham-Studie. Halle a. S. Verlag von Max Niemeyer. 1901. 147 S. 8⁰.

Das Buch rechtfertigt sowohl um seines dogmatischen als um seines historischen Inhalts willen auch noch eine verspätete Anzeige. Der Verfasser geht davon aus, dass es für die Erkenntnis des Wesens der wirtschaftlichen Werte unentbehrlich sei, auch den Begriff des in sich Guten vom Standpunkt der Psychologie und Ethik aus zu untersuchen. Die österreichische Schule erkenne wohl an, dass der Wert der äusseren Güter nur etwas sekundäres sei und von diesem primären Wertbegriff herstamme, aber doch habe sie die Untersuchung des letzteren bisher vernachlässigt. Der Verfasser gibt eine sorgfältige Analyse des primären Wertbegriffs, bei der er im wesentlichen unter dem Einfluss des Psychologen *Franz Brentano* steht. In den weiteren Konsequenzen, zu denen er gelangt, begegnet sich *Kraus* mit den Grenznutzentheoretikern, deren Sätze er aber auch zum Teil in scharfsinnigen Argu-

mentationen bekämpft.

Kraus kleidet seine Erörterungen in die Gestalt einer Kritik *Benthams*. Denn wie er eingehend nachweist, hat schon *Bentham* die Wertlehre auf dem Boden der empirisch-psychologischen Methode behandelt und den praktischen Wert der Dinge von den psychischen Werten abgeleitet. Besonders interessant ist dabei, dass *Bentham* mit aller Schärfe auch schon den Gedanken dargelegt hat — ohne freilich selbst über die Ergebnisse der *Adam Smith*schen Werttheorie wesentlich hinauszukommen — den die modernen Grenznutzentheoretiker zur Basis ihrer Theorieen gemacht haben; *Kraus* formuliert dieses von ihm sogenannte »*Bentham*sche Axiom« auf Grund der verschiedenen Parallelstellen folgendermassen: »man nehme das jährliche Einkommen eines Menschen, das gerade genügt, um dessen Leben zu fristen, das Existenzminimum als gegeben an; wenn nun dieses Minimum in irgend einem konstanten Verhältnisse wächst, so wächst innerhalb gewisser Grenzen ceteris paribus das Glück (die primäre Wertsumme) seines Besitzers nicht in eben demselben Verhältnisse; vielmehr ist das Wachstum des Glückes dem Gelde gegenüber ein verzögertes, ohne dass sich jedoch angeben lässt, in welchem Masse es langsamer wachse, ja selbst ohne dass sich mit Sicherheit sagen lässt, dass ein konstantes Mass der Verzögerung besteht.« Innerlich nahe verwandt mit der bekannten These *Bernouillis*, den *Bentham* aber nicht gekannt haben dürfte, ist ihr das *Bentham*sche Axiom sowohl um seiner vorsichtigeren Fassung, als um seiner sorgfältigen psychologischen Begründung willen vorzuziehen. Das spätere »*Gossen*sche Gesetz« ist fast gleichlautend mit dem *Bentham*schen Axiom, ohne dass *Gossen* das letztere gekannt hätte, dessen Existenz, wie *Kraus* wohl mit Recht bemerkt, den Werttheoretikern überhaupt fast unbekannt geblieben zu sein scheint. Nur auf einige englische Werttheoretiker der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts, so mag hinzugefügt werden, scheint das *Bentham*sche Axiom unmittelbaren Einfluss gehabt zu haben, wie auf *Senior* und namentlich *William Tompson*.

R. Kaulla.

Manes, Alfred, Versicherungswesen. Leipzig, B. G. Teubner. 1905. (Teubners Handbücher für Handel und Gewerbe, herausg. von Präsident *van der Borght*-Berlin, Prof. Dr. *Schumacher*-Bonn, Regierungsrat Dr. *Stegemann*-Braunschweig.) XIV und 468 Seiten. — 10 Mark.

Das Werk ist ein Teil der Sammlung von Teubners Handbüchern für Handel und Gewerbe. Dem für die Sammlung aufgestellten Plan entsprechend hat *Manes* es versucht, in gemeinverständlicher Weise die auf die Versicherungswirtschaft und die Versicherungstechnik bezüglichen Lehren in ihren Grundzügen zur Darstellung zu bringen. Die Ergebnisse wissenschaftlicher Forschung wie die tatsächlichen Verhältnisse sind bei der Arbeit allenthalben berücksichtigt und verwertet, so

dass das Buch wohl geeignet erscheint, als Einführung in die Kenntnis des Versicherungswesens zu dienen. *Manes* hat damit der Versicherungswissenschaft, für deren Anerkennung als einer selbständigen Gruppe von Wissenszweigen er als Generalsekretär des Deutschen Vereins für Versicherungswissenschaft unermüdlich gewirkt hat und wirkt, einen neuen hochzuschätzenden Dienst erwiesen.

Der behandelte Stoff ist in der Weise geordnet, dass in einem ersten Teil (Die Versicherung im allgemeinen) die für das gesamte Versicherungswesen geltenden Grundsätze wirtschaftlicher und technischer Natur dargestellt werden, während der zweite Teil die für die einzelnen Versicherungszweige massgebenden besonderen Lehren enthält.

Der erste Teil beginnt mit einer Erläuterung des Begriffs und Wesens der Versicherung, unter der *Manes* »auf Gegenseitigkeit beruhende wirtschaftliche Veranstaltungen zwecks Deckung zufälligen schätzbaren Vermögensbedarfs« (S. 1) versteht. Die zu dieser Begriffsbestimmung gegebenen Erläuterungen werden nicht allenthalben Zustimmung finden. Einwand ist z. B. gegen die Annahme zu erheben, es gehöre »begrifflich zur Versicherung, dass jeder Teilnehmer einen festen Anspruch, ein Recht auf die Deckung« habe (S. 3). Für den Rechtsbegriff der Versicherung ist dies richtig. Für den wirtschaftlichen Begriff — dieser kommt hier allein in Frage — ist das Merkmal des »Rechtsanspruchs« belanglos. Hierfür ein Beispiel, auf das *Manes* selbst hinweist. Bei der Besprechung der Streikversicherung erwähnt er als Streikversicherungsgesellschaft die »Gesellschaft zur Entschädigung bei Arbeitseinstellungen in Leipzig« (S. 430). Diese Gesellschaft hat sich Ende 1904, wie *Manes* noch nicht verzeichnen konnte, in die »Gesellschaft Deutscher Metallindustrieller zur Entschädigung bei Arbeitseinstellungen« umgewandelt. Der wesentlichste Unterschied zwischen der neuen und der alten Gesellschaft besteht darin, dass nunmehr den Mitgliedern kein »Rechtsanspruch« auf Streikentschädigung mehr zusteht; über die Gewährung einer Entschädigung entscheidet vielmehr von Fall zu Fall nach billigem Ermessen der Aufsichtsrat. Die Gesellschaft ist zufolgedessen als Versicherungsunternehmen im Rechtssinn nicht mehr aufzufassen (vgl. § 1 Abs. 2 des Reichsgesetzes über die privaten Versicherungsunternehmungen vom 12. Mai 1901). Tatsächlich hat die neue Gesellschaft aber dieselben Aufgaben wie die alte und wirkt wie diese; vom wirtschaftlichen Standpunkt ist ihr Betrieb als echte Versicherung zu erachten. Die kollegiale Gesinnung der Personen, denen die Zubilligung der Entschädigung übertragen worden ist, gewährleistet hier die Erfüllung des Versicherungszwecks ebenso wie die Möglichkeit des Rechtszwangs bei Bestehen eines »Rechtsanspruchs.«

An die Begriffserläuterung schliesst *Manes* eine Darstellung der Voraussetzungen und Grenzen der Versicherung. Hierbei bezeichnet

er als wesentliche subjektive Voraussetzung für die Versicherungsmöglichkeit einer Person deren Zahlungsfähigkeit. »Wer keinen Beitrag leisten kann«, fährt er fort (S. 9), »kann sich scheinbar auch an keiner Versicherung beteiligen. Allein, das Aufkommen der vor wenigen Jahrzehnten noch unbekannten modernen Sozialpolitik und andere Erscheinungen haben in dieser Auffassung Wandel geschaffen. Statt des Geldes wird die Arbeitskraft des Mittellosen als Einsatz angenommen.« Es ist zuzugeben, dass die Arbeitskraft einer Person an sich geeignet ist, als Entgelt für die Versicherungsgewährung zu dienen. In der sogenannten sozialen Versicherung Deutschlands, an die man bei den Ausführungen von *Manes* denkt, ist hiervon aber nicht Gebrauch gemacht worden. Bei der Kranken- wie bei der Invalidenversicherung haben die Versicherten Geldleistungen als Entgelt zu entrichten. Bei der Arbeiter-Unfallversicherung scheint dies allerdings nicht der Fall zu sein. Dies beruht aber auf der für die Unfallversicherungsgesetzgebung gewählten irreführenden Terminologie. Ihrem Wesen nach ist diese Versicherung keine Unfallversicherung der Arbeiter, sondern eine Haftpflichtversicherung der Arbeitgeber. Versichert sind nicht die Arbeiter, wie die Gesetze sagen, sondern die Arbeitgeber. Letztere tragen daher ausschliesslich die Lasten der »Unfallversicherung«. Die Richtigkeit dieser Auffassung ergibt sich nicht nur aus der Geschichte der Unfallversicherungsgesetzgebung, sie wird auch durch die Erfahrungen bestätigt, die man bei praktischer Betätigung auf dem Gebiet der Arbeiter-Unfallversicherungsgesetzgebung machen kann. Der durch Unfall verletzte Arbeiter erhebt seinen Anspruch gegen die Berufsgenossenschaft in dem richtigen Gefühl, dass sein durch die Berufsgenossenschaft vertretener Arbeitgeber ihm für den Betriebsunfall verantwortlich sei. Dagegen kommt ihm nicht in den Sinn, dass er sich durch seine »Arbeitskraft« einen Versicherungsanspruch erworben habe. Der von *Manes* vertretenen Ansicht, die an anderer Stelle (S. 15/16) wiederkehrt, kann sonach nicht beigepflichtet werden.

Nach einer zutreffenden Besprechung »verwandter Veranstaltungen« geht *Manes* in einem zweiten Abschnitt ausführlich auf die Entwickelung, Bedeutung und Verbreitung der Versicherung ein. Es würde sich empfohlen haben, hierbei auf zwei der wichtigsten Folgeerscheinungen des Versicherungswesens, auf die Beeinflussung des Grundstücksmarktes und der Bewertung öffentlicher Anleihen, mehr als es geschehen ist (S. 36), hinzuweisen. Die Versicherungsunternehmungen und Versicherungsträger sind gegenwärtig die besten Abnehmer guter Hypotheken und sicherer Anleihewerte. Die Möglichkeit, öffentliche Anleihen in solchem Umfange und so häufig, wie jetzt gebräuchlich, unterzubringen, ist hauptsächlich der grossartigen Kapitalanhäufung bei den Versicherern zuzuschreiben.

Der dritte Abschnitt des ersten Teils behandelt die Organisation

der Versicherung. Wertvolle Nachweisungen finden sich hier u. a. über die Verbände der Unternehmer und der Versicherten. Die objektive Darstellungsweise tritt bei diesen Ausführungen scharf hervor. Eine der jüngsten Erscheinungen, der eine bedeutende Entwickelung vorausgesagt werden darf, würde noch zu erwähnen gewesen sein: die Errichtung von Auskunftsstellen und Beratungsanstalten für Versicherte. Eine beachtliche Tätigkeit entwickeln in dieser Richtung die Arbeitersekretariate; mehrfach haben aber auch einzelne Personen derartige Auskunftsbureaux eröffnet, ebenso gehen berufliche Verbände mit dem Gedanken um, sich eigene Versicherten-Auskunftsstellen für ihre Mitglieder einzurichten.

Die folgenden drei Abschnitte sind der Versicherungstechnik, Versicherungspolitik und Versicherungswissenschaft gewidmet. Der Abschnitt »Versicherungstechnik« gewährt in anschaulicher Weise einen Einblick in das vielseitige Getriebe eines ausgebildeten Versicherungsunternehmens. Er wird zweifelsohne wesentlich zur Klärung des vielumstrittenen Rechtsbegriffs: »Versicherungstechnik« beitragen; (vgl. Gesetz vom 12. Mai 1901, § 4, Abs. 3, Ziff. 2: technische Geschäftsunterlagen; auch meinen »Versicherungsverein auf Gegenseitigkeit« § 11, S. 60). Der von *Manes* gegebenen Begriffsbestimmung und Einteilung darf vom wirtschaftlichen Standpunkt zugestimmt werden. Im einzelnen sei noch bemerkt, dass sich die Ausführungen über Versicherungsmathematik auf das notwendigste beschränken, da hierfür ein besonderer Band der eingangs genannten Sammlung vorgesehen ist. — In dem Abschnitt: Versicherungspolitik dürfen die Mitteilungen über die im Ausland geltenden Grundsätze besonderes Interesse beanspruchen. Die hierauf folgenden Betrachtungen über Versicherungskriminalpolitik bringen beachtenswerte Anregungen für die geplante Reform des deutschen Strafgesetzbuchs. Den Schluss des ersten Teils bildet der Abschnitt: Versicherungswissenschaft, in dem *Manes* z. T. den Ausführungen in seiner lesenswerten Schrift: »Versicherungswissenschaft auf deutschen Hochschulen« folgt. Auch hier ist es ihm gelungen, die Notwendigkeit der wissenschaftlichen Behandlung des Versicherungswesens und des versicherungswissenschaftlichen Unterrichts überzeugend darzulegen. Es ist hohe Zeit, dass das Verständnis für das Versicherungswesen in den weitesten Kreisen geweckt wird, denn das Versicherungswesen greift in alle Lebensverhältnisse ein und lässt, in der oder jener Form, keinen Angehörigen der Volksgemeinschaft mehr unberührt.

Im zweiten Teil des Werkes werden die besonderen wirtschaftlichen und technischen Grundsätze der einzelnen Versicherungszweige besprochen. *Manes* beginnt hierbei mit dem wichtigsten Versicherungszweig, der Lebensversicherung. Den tatsächlichen Verhältnissen ist, wie auch in den folgenden Abschnitten, durch Aufnahme von Geschäftsübersichten, Tarifen, allgemeinen Versicherungsbedingungen u. a. reich-

lich Rechnung getragen worden. Der nächste Abschnitt behandelt kurz die Kranken- und Invalidenversicherung. Es würde nicht unzweckmässig gewesen sein, die technischen Eigenheiten und die hohe wirtschaftliche Bedeutung der privaten Krankenversicherung — die öffentliche Krankenversicherung ist einem besonderen Bande der Teubnerschen Sammlung vorbehalten — eingehender darzustellen. Die private Krankenversicherung wird gegenwärtig, wie *Manes* richtig ausführt, nur in geringem Masse betrieben. Dies ist lebhaft zu bedauern, denn gerade Krankheit bildet die Gefahr, unter der die Mitglieder unseres durch die öffentliche Krankenversicherung nicht sicher gestellten Mittelstandes schwer leiden. Den Spezialarzt, dem sich der Minderbemittelte dank der öffentlichen Krankenversicherung anvertrauen kann, vermag ein Angehöriger des Mittelstandes vielfach nicht heranzuziehen, weil er die hohen Kosten der Behandlung aus eigenen Mitteln nicht würde begleichen können. Aehnlich steht es mit Heilmitteln, Genesungskuren u. a. Aufgabe der Versicherungswissenschaft ist es hier, den geeigneten Weg zur Erreichung einer lebensfähigen privaten Krankenversicherung zu weisen und durch Klarlegung ihrer technischen und wirtschaftlichen Voraussetzungen zu Gründungen anzuregen.

Der Darstellung der Invalidenversicherung schliesst sich in eigenen Abschnitten die Besprechung der Unfall-, Haftpflicht-, Transport-, Feuer-, Hagel- und Viehversicherung an. An Einzelheiten sei besonders auf die Veröffentlichung der mit dem Jahre 1905 in Kraft tretenden Bedingungen der Haftpflichtversicherungsgesellschaften (S. 292/296) verwiesen, ferner auf die gute Schilderung der Entwickelung der Feuerversicherung (S. 335 f.) und der Viehversicherung (S. 380 f.). Letzterer Versicherungszweig erregt vom versicherungsrechtlichen Standpunkt — wie hier eingefügt werden mag — insofern besonderes Interesse, als bei dieser Versicherung die Rechtsform des Versicherungsvereins auf Gegenseitigkeit am häufigsten zur Anwendung kommt. *Manes* schätzt zutreffend die Zahl der Viehversicherungsvereine auf 6000 (S. 381).

Ein weiterer Abschnitt mit der Ueberschrift: »Kleinere Versicherungszweige« bringt wertvolle Mitteilungen über die Glas-, Wasserleitungs-, Sturmschäden-, Diebstahl-, Kursverlust-, Kredit-, Hypotheken-, Unterschlagungs-, Glockenbruch-, Dachschäden-, Hausschwamm-, Maschinen-, Werkzeug-, Streik-, Arbeitslosen- und Mutterschaftsversicherung, sodass das Bild vom Versicherungswesen, das *Manes* geben will, als vollständig ausgeführt bezeichnet werden darf. Für den bisher nicht erwähnten Versicherungszweig, die Rückversicherung, ist der letzte Abschnitt des Werkes bestimmt. Das Rückgrat des gegenwärtigen Versicherungswesens, wie man die Rückversicherung bezeichnen kann, ist hier in einer Weise geschildert, die trefflich geeignet ist, in weiten Kreisen Verständnis für diesen wichtigen Versicherungszweig herbeizuführen. Solches Verständnis ist erforderlich, um die Massnahmen der

direkte Versicherung gewährenden Unternehmungen, insbesondere auf dem Gebiete der Prämienbemessung, richtig beurteilen zu können.

Den Schluss des Werkes bilden ein Nachweis wörtlich angeführter Stellen, ein alphabetisches Personenregister und ein reichhaltiges Sachregister.

Dem Buch darf nach alledem eine weite Verbreitung gewünscht werden. Dr. jur. Wörner.

Landmann, Dr. J. (Sekretär des internationalen Arbeitsamtes in Basel), *Die Arbeiterschutz-Gesetzgebung der Schweiz.* Basel, Helbing & Lichtenhahn, 1904. CVI. u. 486 S. 8°. br. Fr. 9.—, geb. Fr. 10.—.

Das Buch will die gesamte Arbeiterschutzgesetzgebung der Schweiz in der Weise zur Darstellung bringen, dass nicht bloss die Texte der einschlägigen eidgenössischen und kantonalen Gesetze, sondern auch die dazu gehörigen Ausführungsvorschriften nebst den grundsätzlichen Entscheidungen des Bundesrats und Bundesgerichts zum Abdrucke gelangen; ja es wird sogar bis auf die Reglemente und Ortsstatuten der Gemeinden zurückgegangen, soweit dieselben den Arbeitsnachweis, die Arbeitslosen-Versicherung und -Unterstützung betreffen. Damit ist schon gesagt, dass der Begriff des »Arbeiterschutzes« in dieser Publikation sehr weit gefasst ist; es scheint dem Herausgeber der Gedanke vorgeschwebt zu haben, alle überhaupt irgendwie die Lage der Arbeiter berührenden Gesetze und Gesetzesparagraphen vereinigen zu müssen: von den Abschnitten des Obligationenrechtsgesetzes über den Dienstvertrag bis zu den kantonalen Markt- und Hausiergesetzen, Wirtschaftsreglementen, Gesetzen über Sonntagsheiligung, gewerbliche Schiedsgerichte, Krankenkassen, Lehrlingswesen u. s. w. Jedenfalls ist damit für die Forschung ein Material bereit gestellt, wie es seither nur mit grösster Mühe aus eidgenössischen und kantonalen Gesetzsammlungen, Bundes- und Kantonsblättern zu beschaffen war, und bei der Aufmerksamkeit, welche die Sozialgesetzgebung der Schweiz von jeher gefunden hat, wird es dem Buche an dankbaren Benutzern nicht fehlen. Erleichtert wird der Einblick durch eine 132 Seiten starke Einleitung, welche in einem ersten Abschnitte die geschichtliche Entwicklung der Arbeitsgesetzgebung in der Schweiz behandelt, während in einem zweiten eine systematische Darstellung des zur Zeit geltenden materiellen Rechtes versucht wird. Ein dritter Abschnitt mit der merkwürdigen Ueberschrift »Formeller Teil« behandelt: A. die behördlichen Organe des Arbeiterschutzes und B. »Organe der dem gesetzlichen Arbeiterschutze dienenden Organisationen«. Als solche werden namhaft gemacht: 1) das schweizerische Arbeitersekretariat, 2) die lokalen Arbeitersekretariate, 3) die gewerkschaftliche Organisation. Dabei scheint nun aber doch eine arge Begriffsverwirrung unterlaufen zu sein; wenigstens ist mir nicht klar geworden, inwiefern der schweizerische

Arbeiterbund, dessen Organ das Arbeitersekretariat ist, als »eine dem Arbeiterschutze dienende Organisation« bezeichnet werden kann, und zu welcher Organisation die Gewerkschaften im Verhältnisse von »Organen« stehen sollen, verstehe ich auch nicht. Ueberhaupt geht die Einleitung mehr in die Breite als in die Tiefe. Die statistischen Beilagen hätten füglich entbehrt werden können. —r.

Fabarius, Stadtbauinspektor, *Viel Häuser und kein Heim.* Zur Naturgeschichte des städtischen Wohnhauses. Cassel, 1905, Verlag von Max Siering. 30 S. kl. 8°. 50 Pf.

Eine bittere Satire auf die städtische Bodenspekulation und das Bauunternehmertum, anschaulich und eindringlich geschrieben, zugleich mit drei hübschen Illustrationen, welche zeigen, wie das städtische Wohnhaus ist und wie es unter gesunden Verhältnissen sein könnte und müsste. Möchte das Büchlein viel Leser finden, auch unter denen, die es zunächst angeht, den »Stadtvätern«. —r.

Statistisches Jahrbuch deutscher Städte, herausg. von Prof. Dr. *M. Neefe*. Zwölfter Jahrgang. Breslau 1904. Verlag von W. G. Korn. 481 S. 8°. M. 14.—.

Als im Jahre 1885 auf der Konferenz der Vorstände der statistischen Aemter deutscher Städte die Herausgabe eines zusammenfassenden statistischen Jahrbuchs beschlossen wurde, haben wohl nur wenige sich die ganze Schwierigkeit eines solchen Unternehmens vergegenwärtigt. Nur ein kleiner Teil der Städte mit über 50 000 Einwohnern, auf welche die Nachweisungen sich erstrecken sollten, ist im Besitze eigner statistischer Aemter. Für die meisten Abschnitte mussten besondere Fragebogen entworfen werden, deren genaue Ausfüllung nicht bloss von dem guten Willen der beteiligten Stadtverwaltungen, sondern auch von dem Vorhandensein entsprechender Daten in der gewünschten Aufmachung abhängig war. Die Bearbeitung war von den Leitern der stadtstatistischen Bureaux je für die einzelnen Abschnitte übernommen worden, und es lässt sich begreifen, dass die Prüfung, Berichtigung und Ergänzung des Materials mit nicht geringen Schwierigkeiten verbunden war, ja dass nicht selten einzelne Bearbeiter ganz versagten. In der Tat bedurfte es der ganzen Energie und Aufopferung des Herausgebers, um nach und nach die der Ausführung des Planes sich entgegenstellenden Hindernisse zu überwinden, die in der ersten Zeit gebliebenen Lücken auszufüllen und die Daten in einigermassen vergleichbarer Form bereit zu stellen. Auch der vorliegende zwölfte Jahrgang hat das gesteckte Ziel noch nicht vollständig erreicht. Noch immer erstrecken sich nicht alle Nachweisungen auf sämtliche jetzt in Betracht kommenden 56 Städte, und in den einzelnen Tabellen fehlt es nicht an Lücken und Fragezeichen, wie denn auch die zeitliche und sachliche Vergleich-

barkeit der Daten zu wünschen lässt. Soweit diese Unterschiede in der tatsächlichen Verschiedenheit der Verhältnisse ihren Grund haben, müssen sie als unvermeidlich hingenommen und in den zu den Tabellen reichlich gegebenen Anmerkungen erläutert werden. Soweit sie vermeidbar sind, darf auf baldige Beseitigung gehofft werden. Denn das statistische Jahrbuch *Neefe*s ist im Laufe der Zeit zu einem unentbehrlichen Hilfsmittel wie der Wissenschaft, so der städtischen Verwaltungspraxis geworden, und damit ist für die einzelnen Stadtbehörden ein innerer Zwang gegeben, an seiner steten Vervollkommnung mitzuarbeiten.

Die meisten Abschnitte des Jahrbuchs geben jährlich oder doch in kürzeren Zwischenräumen wiederkehrende Aufstellungen. Ein Uebelstand, der schwer zu beseitigen ist, liegt darin, dass die Daten sich auf verschiedene Jahre beziehen. Von den 29 Abschnitten des vorliegenden Jahrganges behandeln 18 die Statistik des Jahres 1901, 4 erstrecken sich auch auf das Jahr 1902, 5 auf 1903 und 2 bringen das Material für längere Reihen von Jahren. Bei mehreren Abschnitten haben die Bearbeiter gewechselt. Ein schwer zu beseitigender Uebelstand ist, dass die Abschnitte nach der Zeit ihres Eingangs gedruckt werden; es fehlt also an einer systematischen Anordnung so sehr, dass der grundlegende Abschnitt über Stand und Bewegung der Bevölkerung diesmal ganz an den Schluss geraten ist. Den einzelnen Abschnitten sind mehr oder minder ausführliche textliche Erläuterungen beigegeben, die sich indes vielfach nur auf Aeusserliches beziehen. Es wäre der Erwägung wert, ob nicht die Benutzer der Publikation mehr gewinnen würden, wenn die Zahl der Zusammenstellungen vermindert, dafür aber durch die Bearbeiter eine innere Aufschliessung der dann über eine Reihe von Jahren auszudehnenden Ziffern gegeben würde. Dies würde wahrscheinlich auch die sehr erwünschte Folge haben, dass die Fragestellung für die Aufnahmen sich mit der Zeit verfeinern und auf das wirklich Bedeutungsvolle konzentrieren würde. Es ist doch nicht viel daran gelegen, ob der Abschnitt über Park- und Gartenanlagen oder die über Strassenreinigung, Beleuchtung, Feuerlöschwesen alle Jahre wiederkehren; wohl aber würden zeitlich und örtlich vergleichende Darstellungen der Ergebnisse statistischer Betrachtung für eine längere Periode sehr lehrreich sein können. Auch der dürre Acker der Post- und Telegraphenstatistik würde bessere Frucht tragen, wenn er nicht alle Jahre gepflügt würde. Wer die Zahlen für ein einzelnes Jahr braucht, findet sie ohnedem bequem in der Statistik der d. Reichs-Post- und Telegraphenverwaltung. Einzelne Abschnitte (z. B. der über öffentliche Bibliotheken und Lesehallen) greifen über das Bereich des in Ziffern Darstellbaren hinaus; die Tabelle wird dann zum Register, nicht zum Vorteil der Sache. Eine systematische Verarbeitung wäre nützlicher. Schliesslich sei noch bemerkt, dass das Format des Jahrbuches für das Ausmass mancher Tabellen zu klein ist. Lässt dann

noch der Verleger, wie es leider jetzt aufkommt, die Recensionsexemplare noch stark beschneiden, so wolle man's dem Referenten nicht verübeln, wenn er über eine derartige Verschandelung eines inhaltlich so verdienstlichen typographischen Produkts Bedauern empfindet.

-r.

Eingesendete Schriften.

I. Allgemeine Staats- und Sozialwissenschaft. Politik. Oeffentliches Recht.

D'Avis, Eberhard, Die natürlichen Aufgaben des Staats und die heutige deutsche Staatswirtschaft. Gemeinverständlich dargestellt. Berlin 1905. Puttkammer & Mühlbrecht. 43 S. 8⁰. 80 Pfg.

Seidler, Dr. *Gustav, Das juristische Kriterium des Staates.* Tübingen. J. C. B. Mohr. 1905. 103 S. 8⁰. M. 2.—

Wahl, Adalbert, Vorgeschichte der französischen Revolution. Erster Band. Tübingen. J. C. B. Mohr. 1905. 370 S. 8⁰. M. 7.—

Collas, Dr. *Constantin, Der Staatsbankrott und seine Abwicklung.* Stuttg. u. Berlin. J. G. Cottasche Buchh. Nachf. 64 S. 8⁰. M. 1.50. (Münchener volksw. Studien, 68. Stück.)

Hatschek, Dr. *Julius, Englisches Staatsrecht* mit Berücksichtigung der für Schottland und Irland geltenden Sonderheiten. I. Band: Die Verfassung. (Handbuch des Oeffentlichen Rechts IV. II. 4. 1.) Tübingen. J. C. B. Mohr, 1905. 669 S. gr. 8⁰. M. 18.—, geb. M. 19.50.

Burckhardt, Dr. W., Kommentar der Schweizerischen Bundesverfassung. II. Lieferung. Artikel 9—28. Bern. Stämpfli & Cie. 1904. S. 129—256. 8⁰. M. 2.80.

Tecklenburg, Dr. *Adolf, Wahlfreiheit und Proportional-Listenkonkurrenz.* Ein Beitrag zur Frage des passendsten Proportionalwahlsystems für die Wahl der Beisitzer zu den Kaufmanns- und Gewerbegerichten. Wiesbaden. H. Staadt. 1905. 34 S. kl. 8⁰.

Pienczykowski, Valerian, Ritter von, *Der Verwaltungsgerichtshof im Lichte der österreichischen Staatsidee.* Erläuterung der Zuständigkeit des Verwaltungsgerichtshofs an der Hand der gegenständlichen Gesamtjudikatur dieses Tribunals 1875—1904. Wien 1905. Moritz Perles. 715 S. gr. 8⁰. M. 15.—

Preuss, Dr. *Hugo, Das Recht der städtischen Schulverwaltung in Preussen.* Berlin. R. L. Prager. 1905. 99 S. gr. 8⁰.

Muser, Oskar, Der Kampf um die Schule. (Flugschriften der deutschen Volkspartei, Heft 7.) Frankfurt a. M. J. D. Sauerländer. 1904. 48 S. 8⁰. 60 Pf.

Hubrich, Prof. Dr. *Ed., Das Reichsgericht über den Gesetzes- und Verordnungsbegriff nach Reichsrecht.* Berlin W. 1903. Struppe & Winckler. 86 S. 8⁰. M. 2.50.

Kogler, Dr. *Ferd.*, *Beiträge zur Geschichte der Rezeption und der Symbolik der legitimatio per subsequens matrimonium.* Weimar. H. Bölaus Nachf. 1904. 78 S. 8⁰. M. 2.—

Ders., *Die legitimatio per rescriptum von Justinian bis zum Tode Karls IV.* Weimar. Bölaus Nachf. 1904. 120 S. M. 3.—

Saxl, Dr., *Maximilian*, *Die Thronfolgeberechtigung* des aus der i. J. 1875 abgeschlossenen Ehe des Herzogs Anton Friedrich Günther Elimar von *Oldenburg* mit Fräulein Natalie Vogel Freiin von Friesenhof entsprossenen Sohnes Alexander und dessen Zugehörigkeit zum grossh. oldenburgischen Hause. Wien, Gerlach & Wiedling. 1904. 58 S. hoch 4⁰.

Tezner, Dr. *Friedrich*, *Die Successions- und Verwandtenrechte des Prinzen Alexander von Oldenburg*, genannt Graf von Welsburg, auf Grund des derzeitigen Oldenburgischen Staats- und Hausrechts. Ein Beitrag zum modernen Fürstenrecht. Berlin 1905. C. Heymanns Verlag. 128 S. 8⁰. M. 2.—

Kritische Blätter für die gesamten Sozialwissenschaften. Bibliographisch-kritisches Zentralorgan, herausgegeben von Dr. *H. Beck* in Berlin, in Verbindung mit Dr. *H. Dorn* und Dr. *O. Spann.* I. Jhrg. 1. Heft. Januar 1905. Preis des Jahrgangs M. 24.—

II. Allgemeine Volkswirtschaftslehre.

Raffel, *Friedrich*, *Ist Berkeley ein Freihändler?* Inaug.-Dissertation. Kiel 1904. 31 S. 8⁰.

Studies in history, economics and public law, edited by the Faculty of political science of Columbia University. Vol. XIX, Nr. 2. *Whitaker*, Dr. *Albert, C.*, History and criticism of the labor theory of value in english political economy. New-York 1904. 195 S. 8⁰. $ 1.50. — Vol. XXI, Nr. 3: *Stangeland*, Dr. *Charles Emil*, Pre-Malthusian doctrines of population. A study in the history of economic theory. New-York, Macmillan Company, agents London: P. S. King & Son, 1904. 356 S. 8⁰. $ 2.50.

III. Spezielle Volkswirtschaftslehre.

A. Agrarwesen. Gewerbe.

Die landesfürstlichen Urbare Nieder- und Oberösterreichs aus dem 13. und 14. Jahrhundert. Im Auftrage der kais. Akademie d. Wiss. unter Mitwirkung von Dr. *W. Levec* herausgegeben von *Alfons Dopsch.* Wien u. Leipzig. W. Braumüller. 1904. 357 und 432 S. 8⁰ nebst drei Karten. M. 20.—

Dade, Dr., *Der deutsche Bauer der Gegenwart.* (Neue Zeit- und Streit-Fragen, herausg. von der Gehestiftung zu Dresden. II. Jhrg. 2. Heft.) Dresden 1904, von Zahn & Jaensch.

Landwirtschaftliches Jahrbuch der Schweiz. Herausgeg. vom schw.

Landwirtschaftsdepartement. XIX. Jhrg. 1905, Heft 1: Bericht über die Untersuchungen betr. die Rentabilität der schweiz. Landwirtschaft im Erntejahr 1903. Erstattet vom schw. Bauernsekretariat. Bern. K. J. Wyss. 1905.

Näf, Dr. *Ed.*, *Zur Förderung der Meliorationen vermittelst der Amortisations-Hypothek.* Eine Landeskultur-Rentenanstalt? Frauenfeld. Kommissionsverlag von Huber & Co. 1905. 31 S. 8⁰.

Spitta, Dr. *Wolfgang*, *Der landwirtschaftliche Grundkredit in Württemberg,* mit besonderer Berücksichtigung des Württ. Kreditvereins in Stuttgart. Tübinger Inaugural-Dissertation. Tübingen. H. Laupp. 1904. 103 S. 8⁰. M. 2.50.

Ephraim, *Hugo*, *Ueber die Entwicklung der Webetechnik und ihre Verbreitung ausserhalb Europas.* Eine ethnographische Studie. (Leipziger Dissertation). Jena 1904. 72 S. gr. 4⁰. mit 55 Abbildungen und 1 Karte.

Heymann, *Hans Gideon*, *Die gemischten Werke im deutschen Grossindustriegewerbe.* Ein Beitrag zur Frage der Konzentration der Industrie. Stuttgart u. Berlin 1904. J. G. Cottasche Buchh. Nachf. (Münchener volksw. Studien, 65. Stück). 342 S. 8⁰. M. 7.—.

Claassen, Dr. *H.* und *Bartz*, Dr. *W.*, *Die Zuckerindustrie.* I. Die Zuckerfabrikation. Mit 79 Abbildungen. Leipzig. B. G. Teubner. 1905. 270 S. 8⁰. M. 5.60, geb. M. 6.—. (Teubners Handbücher für Handel u. Gewerbe.)

B. Handel, Verkehr, Versicherung.

Uhlmann, *Franz*, *Der deutsch-russische Holzhandel.* Mit Tabellen. Tübinger Inaug.-Dissertation. Tübingen. H. Laupp'sche Buchhandlung. 1905. 112 S. 8⁰.

Peters, Dr. *Max*, *Die Entwicklung der deutschen Reederei seit Beginn des 19. Jahrhunderts bis zur Begründung des Deutschen Reichs.* Bd. II. Jena. G. Fischer. 1905. 236 S. 8⁰. M. 6.—.

Sköllin, Dr. *Helmut*, *Aktive maritime Berufstätigkeiten der Mecklenburgischen Küstenbevölkerung.* Jena. G. Fischer. 1905. (Thünen-Archiv, herausg. von *R. Ehrenberg* I, Heft 2, S. 155—278.) 8⁰.

Erzberger, *M.*, *Sozialdemokratie und Zollpolitik.* Auf Grund der Parlamentsakten und Parteitagsprotokolle geschildert. (Soz. Tagesfragen. Heft 50). M.-Gladbach 1905. 28 S. 35 Pf.

Oppenheimer, Dr. *Felix* Frhr. von, *Englischer Imperialismus.* Wien 1905. Manzsche Buchh. 64 S. 8⁰.

Zinssmeister, Dr. *Jakob*, *Die Wirtschaftsfrage im Eisenbahnwesen.* Schweinfurt. Im Selbstverlage des Verfassers. 1905. 144 S. 8⁰. M. 2.60.

Garavito, Dr. *Fernando*, *Le Problème monétaire et les Crises en Colombie.* (Conférence dictée dans la Société colombienne de Juris-

prudence.) Bogota. Imprimerie de M. Rivas & Cie. 1904. 37 S. 8⁰.

Verslag an de koningin betrekkelijk den dienst der Rijkspostspaarbank in Nederland over 1903. Gebr. van Cleef te's-Gravenhage. 1904. 128 S. 4⁰.

Toop, Paul, Die rechtliche Bedeutung der Uebergabe der Versicherungsbedingungen vor Abschluss des Versicherungsvertrags. Zur Auslegung des § 10 des Gesetzes über die privaten Versicherungsunternehmungen vom 12. Mai 1901. Berlin 1905. Puttkammer & Mühlbrecht. 40 S. 8⁰. M. 1.—.

C. Sozialismus. Arbeiterfrage.

Stein, Ludwig, Der soziale Optimismus. Jena. Herm. Costenoble. 1905. 267 S. 8⁰. M. 5., geb. M. 6.—.

Hauptwerke des Sozialismus und der Sozialpolitik, herausg. von Dr. *Georg Adler*, 3. Heft: Das Volksbuch von *F. de Lamennais*, übers. v. *A. Paetz.* Leipzig. C. L. Hirschfeld. 1905. 98 S. M. 2.—.

Soziale Kultur. Der Zeitschrift Arbeiterwohl und der Christlich-sozialen Blätter neue Folge. Redigiert von Prof. Dr. *Fr. Hitze* und Dr. *W. Hohn.* M.-Gladbach 1905. Verlag der Zentralstelle des Volksvereins für das kath. Deutschland. Erscheint in monatl. Heften von je mindestens 3 Bogen. Preis jährl. 6 M.

Ashley, W. J., The Progress of the german working classes in the last quarter of a century. Longmans, Green & Co. New-York 1904. 164 S. kl. 8⁰.

Kritik der Bodenreform. Angriffe und Verteidigungen von Dr. *F. Pabst, A. Pohlmann* u. a. Berlin 1905. Verlag »Bodenreform« (Damaschke). 134 S. 8⁰. M. 2.—.

Pabst, Dr. *Fritz, Damaschke und die »Hausagrarier«.* Eine Antwort auf das Steuerprogramm der Bodenreform von einem Hausbesitzer. Dresden. E. Piersons Verl. 1903. 21 S. 8⁰.

Die Arbeitseinstellungen und Aussperrungen in Oesterreich während des Jahres 1903. Herausg. vom k. k. Arbeitsstatistischen Amte im Handelsministerium. Wien. A. Hölder, 1904. 484 S. gr. 8⁰. 2 K. 40 h.

Mitchell, John (Vorsitzender der Vereinigten Bergarbeiter in Indianopolis), *Organisierte Arbeit, ihre Aufgaben und Ideale,* unter Berücksichtigung der gegenwärtigen und zukünftigen Lage der amerikanischen Bergarbeiterschaft. Uebers. von Dr. *Hermann Hasse*-Leipzig. Dresden 1905. O. V. Böhmert. 206 S. 8⁰. M. 4.—.

III. Statistik.

Bulletin de l'Institut international de Statistique. Tome XIV, 2e Livraison. Berlin, Jul. Sittenfeld, 1904. 488 S. gr. 8⁰. (Enthält die erste Reihe der auf der Berliner Tagung des Instituts im September 1903 erstatteten Berichte.)

Drucksachen des Kais. Statistischen Amts, Abteilung für Arbeiter-

statistik. Erhebungen Nr. 3: *Erhebungen über die Arbeitszeit der Gehilfen und Lehrlinge, sowie der Hilfsarbeiter in solchen Kontoren des Handelsgewerbes* und kaufmännischen Betrieben, die nicht mit offenen Verkaufsstellen verbunden sind. Berichte der Handelskammern, der kaufm. Verbände etc. Erstattet i. J. 1903 (Fortsetzung der Erhebung vom Sept. 1901). Berlin, C. Heymann, 1904. 174 S. Fol.

Statistisches Jahrbuch für den Preussischen Staat. Zweiter Jahrg. 1904. Herausg. vom Kgl. Statistischen Bureau. Berlin 1905. Verlag des Kgl. Statist. Bureaus. 252 S. geb. 1 M.

Berliner Statistik, herausgeg. vom Statistischen Amt der Stadt Berlin. 3. Heft: Lohnermittelungen und Haushaltsrechnungen der minder bemittelten Bevölkerung i. J. 1903. Berlin. P. Stankiewicz. 1904. 136 S. 4⁰.

Zeitschrift des kgl. bayerischen statistischen Bureau. Redigiert von dessen Vorstand *Karl Trutzer.* XXXVI. Jhrg. 1904, Nr. 2 u. 3. 166 S. fol. (Enthält u. a. die öff. Stiftungen im Kgr. Bayern nach dem Stande am Schlusse der Jahre 1900 u. 1901. — Das Vorkommen und die Behandlung tuberkulöser Schlachttiere in den öff. Schlachthöfen 1903. — Bewegung der Gewerbe 1903. — Die öff. Sparkassen 1901. — Hauptergebnisse der Unterrichtsstatistik 1901/2. — Die Morbidität in den Heilanstalten 1903.)

Württembergische Jahrbücher für Statistik und Landeskunde. Herausg. vom Kgl. Statistischen Landesamt, Jhrg. 1903. II. Heft. (Enthält u. a. Gesch. des allgem. Kirchenguts in W. II. von Dr. *H. Hermelink.* Die Stellung des Weinbaus im landw. Anbau W.'s von Dr. *Trüdinger.* Der Stand der Sparkassenbücher am 31. XII. 1898 von Dr. *Losch* und *Scholl.* Die Tuberkulose 1899—1901 von Dr. *Elben.*) Stuttg. Kommiss.-Verl. von W. Kohlhammer, 1904. 211 S. 4⁰.

Zeitschrift des K. sächsischen statistischen Bureaus. Redigiert von dessen Direktor Dr. *E. Würzburger.* 50. Jahrg. (1904), Heft 1 u. 2. Dresden. B. G. Teubner. 174 S. 4⁰. (Enthält u. a.: Die sächsische Einkommensteuerstatistik vom Herausgeber. — Aus dem Finanzwesen der sächsischen Gemeinden von *E. Oppe.* — Dampfkessel und Dampfmaschinen 1901 von *K. Ganzenmüller.* — Eine Volksdichte-Schichtenkarte von Oberbaurat *H. Wiechel.*)

Beiträge zur Statistik Mecklenburgs. Vom grossh. Statistischen Amt zu Schwerin. XIV. Bd. 2. Heft: *Grünert,* Dr. *A.,* Die Temperaturverhältnisse der Grossherzogtümer Mecklenburg. Schwerin 1905. Stiller'sche Hofbuchh. 38 S. u. 4 Tafeln.

Oesterreichische Statistik, herausg. von der k. k. Statistischen Zentral-Kommission. Bd. LXXI, Heft 2 und 3: Statistik der Rechtspflege in den J. 1900 u. 1901. 202 u. 365 S. fol. — Bd. XXXIII. Heft 4: statist. Uebersicht der Verhältnisse der österr. Strafanstalten und der Gerichts-Gefängnisse in d. J. 1900 u. 1901. 169 S. — Bd. LXXII, Heft 1: Bewe-

gung der Bevölkerung i. J. 1901. 253 S. Wien 1904. In Kommission bei K. Gerolds Sohn.

Rauchberg, Dr. *Heinrich*, Sprachenkarte von Böhmen 1 : 500 000. Mit 4 Eckkartons im Massstabe 1 : 200 000. Wien. R. Lechner. Preis 4 K. 50 h., auf Leinw. 6 K.

Statistisches Jahrbuch der Haupt- und Residenzstadt Budapest. V. Jahrgang 1902. Redigiert von Prof. Dr. *Gustav Thirring.* Budapest, Kommunalstatistisches Bureau 1904. Kommissionsverlag von Puttkammer & Mühlbrecht, Berlin. 300 S. gr. 8⁰. geb. 6 Kr.

Statistik der Stadt Zürich, herausg. vom Statistischen Amt der Stadt Zürich. Nr. 1. Die Arbeits- und Lohnverhältnisse der im Dienste der Stadt stehenden Arbeiter. Nach dem Stande vom 31. X. 1902. Zürich 1904 (Kommiss.-Verl. von Ed. Raschers Erben). 142 S. 4⁰. Fr. 2.—

Danmarks Statistik. Statistisk Aarbog 9de Aargang 1904. Udgivet of statens statistiske Bureau. København. Gyldendalske Boghandel. 202 S. 8⁰.

Direzione generale della Statistica:

1. *Statistica giudiziaria civile e commerciale e statistico notarile per l'anno 1900.* Parte I. Roma 1904. 157 S. gr. 8⁰.

2. *Statistica giudiziaria penale per l'anno 1901.* Introduzione. Roma 1904. 158 S. gr. 8⁰.

3. *Statistica della Elezioni generale politiche.* 6 e 13 novembre 1904. Roma 1904. 166 S. L. 1,50.

Ministero delle Finanze. Direzione generale delle gabelle:

1. *Bolletino di Legislazione e Statistica doganale e commerciale.* Anno XXI. Novembre 1904. Roma 1904. 163 S. gr. 8⁰.

2. *Statistica del commercio speciale di Importazione e di Esportazione dal 1º gennaio al 31 ottobre et al 31. Nov. 1904.* Roma, Stab. G. Scotti & C. 1904, je 147 S. gr. 8⁰.

Ministero di Agricoltura, Industria e Commercio:

Bolletino dell' ufficio del lavoro. Vol. III. Nr. 1. Gennaio 1905. Roma 1905. 195 S. gr. 8⁰.

Annuaire statistique du Ministère de la justice pour l'année 1903. Ie partie: Russie d'Europe. IIdi partie: Russie d'Asie. St. Petersbourg 1904. 241 u. 64 S. gr. Fol. (Russisch mit französ. Uebersetzung.)



